

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto Superior de Economia e Gestão



UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



Lisbon School  
of Economics  
& Management  
Universidade de Lisboa

O papel dos cidadãos na Nova Administração  
Pública e o desempenho das Forças Armadas  
portuguesas

**PAULO JORGE ALVES GOMES**

Orientadora: PROFESSORA DOUTORA SOFIA MARGARIDA LOURENÇO

Coorientadora: PROFESSORA DOUTORA RITA RAMINHOS COELHO FUENTES  
HENRIQUES NAZARÉ MARTINS

**Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Gestão**

2021



UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Instituto Superior de Economia e Gestão



UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



Lisbon School  
of Economics  
& Management  
Universidade de Lisboa

O papel dos cidadãos na Nova Administração Pública e o  
desempenho das Forças Armadas portuguesas

PAULO JORGE ALVES GOMES

Orientadora: PROFESSORA DOUTORA SOFIA MARGARIDA LOURENÇO

Coorientadora: PROFESSORA DOUTORA RITA RAMINHOS COELHO FUENTES  
HENRIQUES NAZARÉ MARTINS

**Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Gestão**

**Presidente do Júri:**

Professor Doutor Nuno João de Oliveira Valério - Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

**Vogais:**

Professora Doutora Sofia Margarida Morais Lourenço - Professora Associada com agregação do Instituto de Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Professor Doutor Alcino Tiago Cruz Gonçalves - Professor Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Doutora Agostinha Patricia da Silva Gomes

Professora Adjunta da Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

Doutora Patricia Quesado Martins

Professora Adjunta da da Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

Doutor Carlos Jorge Ramos Páscoa

Professor Militar na reserva da Academia da Força Aérea do Instituto Universitário Militar

Entidade Financiadora: Exército Português (Academia Militar)

2021



## **Resumo**

No contexto da Nova Administração Pública, o papel dos cidadãos na definição de políticas e a melhoria do desempenho organizacional constituem-se como fatores fundamentais. Neste sentido, as organizações públicas procuram as melhores metodologias, por forma a ir ao encontro dos interesses sociais dos cidadãos, potenciando, também, o seu desempenho.

É neste âmbito que esta tese investiga a Nova Administração Pública nas Forças Armadas (FFAA) portuguesas. Especificamente, é analisado o papel dos cidadãos no desempenho desta organização e a capacidade das FFAA criarem valor público, sendo ainda proposto um modelo de avaliação de desempenho para apoio à tomada de decisão nesta organização.

Dada a natureza exploratória destas questões, foi adotada uma metodologia mista, sendo os dados recolhidos através de análise documental, entrevistas a militares e questionários direcionados a cidadãos e militares.

Os resultados evidenciam algumas diferenças de perceção. Para os cidadãos, as FFAA portuguesas deverão ter um papel cada vez mais importante no combate aos desastres naturais e provocados pelo homem, enquanto para os militares é prioritário assegurar as missões de cariz militar. Os resultados demonstram que os cidadãos valorizam mais o seu próprio envolvimento nas políticas de segurança e defesa nacional. Assim, é premente melhorar a divulgação de informação sobre as FFAA para incentivar uma participação mais ativa dos cidadãos. Os resultados sugerem também que as FFAA portuguesas poderão melhorar o seu desempenho com uma adequada gestão das componentes do ciclo de gestão pública. Nesta questão, os militares valorizam mais o orçamento disponível enquanto o pessoal militar treinado é identificado, tanto por militares como cidadãos, como muito relevante.

Recorrendo ao modelo de Moore (2003), concluiu-se que a criação de valor público pelas FFAA depende da satisfação das necessidades dos cidadãos e da melhoria das capacidades militares e das missões realizadas.

Como corolário desta tese, foi desenvolvido um modelo de gestão de desempenho para as FFAA orientado para a criação de valor público, articulando diferentes modelos teóricos e integrando a perceção de militares e cidadãos.

**Palavras-chave:** Nova Administração Pública, Cidadãos, Segurança e Defesa, Forças Armadas, Valor Público, Gestão de Desempenho.

## ***Abstract***

*In the New Public Administration, the role of citizens in defining policies and improving organizational performance are fundamental factors. Therefore, public organizations seek the best methodologies to meet the social interests of citizens and, thus, enhance their performance.*

*In this context, this thesis investigates the New Public Administration in the Portuguese Armed Forces. Specifically, this study analyses the role of citizens in the performance of this organization and the Armed Forces ability to create public value, as well as proposes a performance evaluation model to support decision making in this organization.*

*Given the exploratory nature of these issues, a mixed methodology was adopted, with data collected through document analysis, interviews to military personnel and questionnaires targeted to citizens and military personnel.*

*The results show some differences of perception. For citizens, the Portuguese Armed Forces should play an increasingly important role fighting natural and man-made disasters, while for the military the priority is to ensure military missions. Additionally, the results show that citizens value more their own involvement in national defence and security policies. Hence, there is an urgent need to improve the information dissemination about the Portuguese Armed Forces to encourage more active participation by citizens.*

*The results also suggest that Portuguese Armed Forces may improve its performance with adequate management of public management cycle components. Regarding this topic, the military value more the available budget while trained military personnel are identified, both by the military and citizens, as very relevant.*

*Using Moore's model (2003), this thesis shows that the public value creation of Portuguese Armed Forces depends on meeting the needs of citizens and improving military capabilities and missions.*

*As a corollary of this thesis, a performance management model for the Armed Forces is proposed. This model aims at creating public value, articulating different theoretical models, and integrating the military and citizen's perceptions.*

***Keywords:*** *New Public Administration, Citizens, Security and Defence, Armed Forces, Public Value, Performance Management.*

## **Agradecimentos**

No decorrer desta longa investigação, não posso deixar de agradecer a todas as pessoas que me apoiaram, bem como pela disponibilidade e vontade de colaborar para o enriquecimento e melhoria do desempenho das Forças Armadas Portuguesas.

Pela partilha de pontos de vista, que se revelaram determinantes para a validação desta investigação, um agradecimento muito especial para o Brigadeiro – General Lemos Pires, Subdiretor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, bem como para o Tenente – Coronel Loureiro, assessor militar, por toda a informação disponibilizada.

Uma nota de gratidão para o Brigadeiro-General Lemos Pires, aos Tenentes – Coronéis Loureiro, Paz Lopes e Ferreira, pela compreensão demonstrada e apoio às solicitações que lhes tive de fazer.

Um agradecimento muito especial também ao Major-General Cavaleiro, meu Comandante quando iniciei o Doutoramento, pelo inestimável incentivo e apoio à frequência do mesmo. Sem esse apoio, a concretização desta tese não tinha sido possível também.

Pelas suas visões abrangentes de toda esta problemática, bem como por toda a colaboração na definição das linhas orientadoras e de investigação, um agradecimento muito especial à Professora Sofia Lourenço e à Professora Rita Henriques, minha orientadora e coorientadora, respetivamente. Os vossos conhecimentos, experiência e dedicação, foram fundamentais para a prossecução desta tese.

Quero também agradecer a todos os docentes e colegas do doutoramento em Gestão pelos ensinamentos, experiência e ferramentas que me proporcionaram para a melhoria do meu percurso académico.

Esta tese não teria sido possível também, sem a colaboração de todos aqueles que responderam ou divulgaram o questionário pelas suas organizações. A todos os meus sinceros agradecimentos.

Por último, mas com a minha maior gratidão, para a minha esposa, por todo o apoio, compreensão e amor que me deu, durante os inúmeros dias da semana e fim de semana que dediquei a este longo processo, inspirando-me a acreditar que o esforço valerá a pena. Aos meus filhos Eduardo e Diana, pelas inúmeras horas de brincadeira e companhia em família que lhes retirei.

## Índice

Resumo .....	iii
<i>Abstract</i> .....	vi
Agradecimentos .....	vii
Índice .....	viii
Índice de figuras .....	xii
Índice de tabelas .....	xii
Índice de gráficos.....	xv
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos .....	xvi
<b>Capítulo 1 – Introdução</b> .....	1
1.1 Relevância do tema .....	1
1.2 Problema de investigação .....	4
1.3 Linhas de investigação .....	7
1.4 Organização da tese .....	9
<b>Capítulo 2 – Revisão da literatura</b> .....	11
2.1 A Administração Pública .....	11
2.1.1 A Administração Pública Tradicional .....	11
2.1.2 A Nova Administração Pública.....	13
2.1.3 A Nova Administração Pública em Portugal .....	16
2.1.4 Características e princípios da Nova Administração Pública em Portugal .....	18
2.1.5 O papel dos cidadãos na Nova Administração Pública.....	22
2.2 O desempenho organizacional público .....	25
2.2.1 O desempenho organizacional e o processo de medição .....	25
2.2.2 Ciclo de gestão pública ( <i>inputs, outputs, outcomes</i> ) .....	27
2.2.3 O envolvimento dos cidadãos na melhoria da qualidade do desempenho .....	28
2.2.4 A medição do desempenho na administração pública portuguesa.....	31
2.2.5 A CAF como modelo de desempenho organizacional público .....	34



2.2.6	O desempenho através da criação de valor público .....	36
2.3	Segurança e Defesa Nacional .....	38
2.3.1	O conceito de segurança.....	38
2.3.2	Do conceito de Segurança Nacional ao de Defesa Nacional .....	39
2.3.3	As atuais ameaças e riscos à segurança e defesa nacional .....	42
2.3.4	A política de defesa da OTAN .....	43
2.3.5	A política de segurança e defesa da União Europeia .....	47
2.3.6	A política de Defesa Nacional e suas prioridades .....	51
2.4	O desempenho das FFAA e a criação de valor público .....	55
2.4.1	A criação de valor público através da legitimidade e suporte das FFAA .....	55
2.4.2	A criação de valor público através das capacidades militares .....	58
2.4.3	O Planeamento de Defesa Militar por capacidades em Portugal .....	60
2.4.4	O desempenho atual e sua medição nas FFAA portuguesas .....	69
2.5	Modelo teórico de investigação.....	74
<b>Capítulo 3 – Metodologia .....</b>		<b>77</b>
3.1	Pesquisa empírica.....	77
3.2	Fases e etapas do procedimento científico .....	79
3.3	Obtenção de dados .....	81
3.3.1.	Dados qualitativos .....	81
3.3.2.	Dados quantitativos .....	83
3.4	Análises de dados .....	85
3.4.1.	Dados qualitativos .....	85
3.4.2.	Dados quantitativos .....	86
3.5	Temas desenvolvidos para o questionário do autor por linha de investigação .	90
3.5.1.	O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional.....	90
3.5.2.	O desempenho das FFAA .....	92
3.5.3.	Modelo de gestão de desempenho para as FFAA .....	96

3.6	Análise planeada dos dados qualitativos por linha de investigação.....	99
3.7	Análise planeada dos dados quantitativos por linha de investigação.....	100
3.7.1.	O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional.....	100
3.7.2.	O desempenho das FFAA .....	101
3.7.3.	Modelo de gestão de desempenho nas FFAA .....	102
Capítulo 4 – Análise e discussão dos resultados .....		103
4.1	Resultados do estudo qualitativo.....	103
4.2	Descrição das Amostras dos Questionários .....	106
4.3	Caracterização dos inquiridos .....	107
4.3.1	Caracterização sociodemográfico dos inquiridos <i>Eurobarometer</i> .....	107
4.3.2	Caracterização sociodemográfico dos inquiridos militares.....	109
4.3.3	Caracterização sociodemográfico dos inquiridos cidadãos.....	112
4.4	Resultados .....	114
4.4.1	Linha de Investigação - O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional.....	114
4.4.1.1.	Atuais desafios (ameaças e riscos) à segurança e defesa nacional.....	114
4.4.1.2.	Intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal .....	118
4.4.1.3.	Objetivos das atuais políticas de segurança e defesa nacional.....	120
4.4.1.4.	Mecanismos de participação dos cidadãos.....	123
4.4.1.5.	Temáticas de participação dos cidadãos.....	125
4.4.1.6.	Obstáculos à participação dos cidadãos .....	127
4.4.1.7.	Correlações e médias dos construtos.....	130
4.4.1.8.	Discussão de resultados.....	132
4.4.2	Linha de Investigação - O desempenho das FFAA.....	135
4.4.2.1.	Criação de valor público .....	135
4.4.2.2.	Componentes do ciclo de gestão pública .....	143
4.4.2.3.	Incumbências (missões) das FFAA.....	146

4.4.2.4. Desempenho das FFAA .....	149
4.4.2.5. Correlações e médias dos construtos.....	152
4.4.2.6. Discussão de resultados.....	154
4.4.3 Linha de investigação - Modelo de gestão de desempenho das FFAA portuguesas .....	156
4.4.3.1. Grupos de interesse .....	156
4.4.3.2. Formas de atuação das FFAA .....	159
4.4.3.3. Medição do desempenho das FFAA .....	163
4.4.3.4. Correlações e médias dos construtos.....	167
4.4.3.5. Discussão de resultados.....	171
4.4.3.6. Modelo de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas .....	174
<b>Capítulo 5 – Conclusões .....</b>	<b>183</b>
5.1 Principais conclusões da investigação.....	183
5.2 Contributos teóricos da pesquisa.....	187
5.3 Implicações práticas da pesquisa.....	189
5.4 Limitações do estudo e recomendações para investigação futura.....	191
Referências bibliográficas .....	193
Anexo 1 – Extrato do Questionário <i>Eurobarometer</i> 432 .....	212
Anexo 2 – Metodologia de gestão estratégica do EMGFA.....	213
Apêndice A – Ameaças e riscos mundiais à segurança e defesa.....	215
Apêndice B – Guião das entrevistas semiestruturadas .....	218
Apêndice C – Guião de questionário aos militares .....	223
Apêndice D – Guião de questionário aos cidadãos .....	235
Apêndice E – Lista de entidades a que foi distribuído o questionário dos cidadãos.....	246
Apêndice F –Sinopses e categorias de análise das entrevistas .....	248
Apêndice G – Modelo de estrutura do relatório de capacidades .....	252

## Índice de figuras

Figura 1- Modelo para a otimização do desempenho das FFAA portuguesas. ....	6
Figura 2: O processo de desempenho .....	26
Figura 3: Ciclo de gestão pública .....	28
Figura 4: Estrutura da CAF .....	35
Figura 5: O triângulo estratégico para criar valor público.....	36
Figura 6: Ciclo de Planeamento de Defesa Militar .....	65
Figura 7: Modelo de investigação .....	75
Figura 8: Método misto de análise .....	78
Figura 9: Proposta de modelo de gestão de desempenho para as FFAA.....	176

## Índice de tabelas

Tabela 1: Modelo de análise do problema de investigação. ....	8
Tabela 2: Características das teorias da Nova Administração Pública.....	16
Tabela 3: Conceitos de <i>inputs</i> , <i>outputs</i> e <i>outcomes</i> .....	27
Tabela 4: Elementos chave da criação de valor público.....	37
Tabela 5: Capacidades a edificar pelos Órgãos do MDN constantes na LPM e na LDN ...	66
Tabela 6: Indicadores de desempenho de edificação de capacidades militares. ....	70
Tabela 7: Requisitos do modelo de gestão do desempenho para as FFAA portuguesas.....	72
Tabela 8: Movimentos teóricos de base ao modelo de investigação .....	74
Tabela 9: Instrumentos de obtenção de dados quantitativos .....	84
Tabela 10: Escalas de <i>Likert</i> a 7 pontos utilizadas .....	84

Tabela 11: Fontes para a linha de investigação do papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa .....	92
Tabela 12: Variáveis da criação de valor público pelas FFAA .....	93
Tabela 13: Fontes para a linha de investigação do desempenho das FFAA.....	95
Tabela 14: Conceitos utilizados quanto ao modelo de desempenho das FFAA.....	97
Tabela 15: Fontes para a linha de investigação do modelo de desempenho das FFAA.....	98
Tabela 16: Categorias de análise qualitativa das entrevistas .....	99
Tabela 17: Análise quantitativa ao papel dos cidadãos .....	100
Tabela 18: Análise quantitativa ao desempenho das FFAA.....	101
Tabela 19: Análise quantitativa à medição de desempenho nas FFAA .....	102
Tabela 20: Ideias-chave das entrevistas e expressões-chave resultantes .....	103
Tabela 21: Distribuição dos inquiridos por género e escalão etário.....	107
Tabela 22: Distribuição dos inquiridos militares por média de idades.....	110
Tabela 23: Análise aos itens dos desafios à segurança dos cidadãos .....	115
Tabela 24: Análise aos itens e construtos das amostras para as ameaças à segurança.....	117
Tabela 25: Análise aos itens e construtos para os intervenientes na segurança .....	119
Tabela 26: Novas variáveis dos intervenientes na segurança de segurança e defesa .....	120
Tabela 27: Análise aos itens e construtos para as políticas de segurança .....	122
Tabela 28: Análise aos itens e construtos dos mecanismos de participação dos cidadãos	124
Tabela 29: Novas variáveis para os mecanismos de participação dos cidadãos .....	125
Tabela 30: Análise aos itens e construtos das temáticas de participação dos cidadãos.....	126
Tabela 31: Análise aos itens e construtos dos obstáculos à participação dos cidadãos.....	128
Tabela 32: Correlações entre construtos da amostra global para o papel dos cidadãos ...	131

Tabela 33: Análise às componentes da criação de valor público pelas FFAA.....	136
Tabela 34: Construtos para a criação de valor público pelas FFAA .....	138
Tabela 35: Avaliação do modelo de medição da criação de valor público pelas FFAA...	139
Tabela 36: Robustez do modelo estrutural para a criação de valor público pelas FFAA..	140
Tabela 37: Análise multigrupo ao MEE para a criação de valor público pelas FFAA .....	142
Tabela 38: Novas variáveis para o desempenho das FFAA e criação de valor público....	143
Tabela 39: Análise aos itens e construtos do ciclo de gestão pública .....	145
Tabela 40: Novas variáveis para o desempenho das FFAA portuguesas .....	146
Tabela 41: Análise aos itens e construtos das missões das FFAA .....	148
Tabela 42: Novas variáveis para as incumbências das FFAA.....	149
Tabela 43: Médias e diferenças estatísticas da avaliação do desempenho das FFAA .....	150
Tabela 44: Importância das atuais teorias na gestão das FFAA portuguesas.....	151
Tabela 45: Correlações entre os construtos do desempenho das FFAA .....	152
Tabela 46: Análise aos itens e construtos dos grupos de interesse para as FFAA .....	158
Tabela 47: Novas variáveis dos grupos de interesse para as FFAA.....	159
Tabela 48: Análise aos itens e construtos das formas de atuar das FFAA .....	161
Tabela 49: Novas variáveis para as formas de atuar das FFAA.....	163
Tabela 50: Análise dos fatores para medir o desempenho das FFAA.....	164
Tabela 51: Análise dos modelos de medição de desempenho das FFAA .....	166
Tabela 52: Correlações entre as formas de atuação e os construtos do desempenho das FFAA .....	168
Tabela 53: Correlações entre os modelos de gestão de desempenho das FFAA.....	169
Tabela 54: Correlações entre modelos de gestão e fatores de desempenho das FFAA.....	170

Tabela 55: Componentes da categoria dos meios a medir.....	178
Tabela 56: Componentes da categoria dos resultados a medir.....	178
Tabela 57: Indicadores de acompanhamento e controlo dos meios e resultados .....	179

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1: Número de verbalizações das expressões-chave das entrevistas .....	105
Gráfico 2: Distribuição dos inquiridos da UE por classe social .....	108
Gráfico 3: Distribuição dos inquiridos da UE por ocupação.....	108
Gráfico 4: Distribuição dos militares por ramo das FFAA .....	109
Gráfico 5: Distribuição dos inquiridos militares por ramo e subcategoria.....	110
Gráfico 6: Distribuição dos militares por funções exercidas anteriormente .....	111
Gráfico 7: Distribuição dos militares por distrito de residência.....	111
Gráfico 8: Distribuição dos cidadãos quanto às habilitações literárias .....	112
Gráfico 9: Distribuição dos cidadãos quanto à profissão .....	113
Gráfico 10: Distribuição dos cidadãos por distrito de residência.....	114
Gráfico 11: Médias dos construtos das amostras do papel dos cidadãos .....	132
Gráfico 12: MEE para a criação do valor público pelas FFAA.....	139
Gráfico 13: Cargas fatoriais do MEE para a criação de valor público pelas FFAA.....	140
Gráfico 14: MEE obtido para a criação de valor público pelas FFAA.....	141
Gráfico 15: Médias dos construtos das amostras do desempenho das FFAA.....	153
Gráfico 16: Médias dos fatores das amostras do modelo de desempenho das FFAA.....	171

## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

**AFE** - Análise Fatorial Exploratória

**DPF** - Diretiva de Planeamento de Forças

**DGPDN** - Direção Geral de Política e Defesa Nacional

**CAF** - *Common Assessment Framework*

**CEDN** - Conceito Estratégico de Defesa Nacional

**CEM** - Conceito Estratégico Militar

**CPDM** - Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

**CPLP** - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

**CRP** - Constituição da República Portuguesa

**CS** – Conselho de Segurança

**DGAEP** - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

**DMPDM** - Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar

**EFQM** - *European Foundation for Quality Management*

**ERec** - Esquadrão de Reconhecimento

**EIPA** - *European Institute for Public Administration*

**FFAA** - Forças Armadas

**FSeg** - Forças de Segurança

**FOC** - Requisitos operacionais finais

**GAPD** - Grupo de Acompanhamento do Planeamento da Defesa

**GEADAP** - Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da. Administração Pública

**IDN** - Instituto de Defesa Nacional

**IOC** - Requisitos operacionais iniciais



**LDN** - Lei de Defesa Nacional

**LSI** - Lei de Segurança Interna

**LOBOFA** - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

**MDN** - Ministério da Defesa Nacional

**MEE** – Modelo de Equações Estruturais

**MIFA** - Missões das Forças Armadas

**NATO** - *North Atlantic Treaty Organization*

**NPG** - *New Public Governance*

**NPM** - *New Public Management*

**NPS** - *New Public Service*

**OECD** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OFN** - Objetivos de Forças Nacionais

**OTAN** - Organização do Tratado do Atlântico Norte

**POC** - Plano Oficial de Contabilidade

**POCP** - Plano Oficial de Contabilidade Pública

**PPBS** - *Planning, Programming, Budgeting System*

**PRT** - *Portugal*

**PVM** - *Public Value Management*

**Qltv** - Qualitativos

**Qttv** - Quantitativos

**QUAR** - Quadro de avaliação e responsabilização

**RAFE** - Regime de Administração Financeira do Estado

**SEM** – *Structural Equation Modelling*

**SFN** - Sistema de Forças Nacional

**SIADAP** - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho

**SNC-AP** - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

**TCor** – Tenente-Coronel

**UE** - União Europeia

## **Capítulo 1 – Introdução**

### **1.1 Relevância do tema**

O atual contexto estratégico, resultante das atuais restrições orçamentais e da rápida mudança tecnológica, coloca novos desafios aos Estados. Estes desafios exigem uma rápida capacidade de resposta das organizações públicas e privadas.

Estas organizações deverão ter a capacidade de decidir atempadamente, de modo a dar resposta às necessidades do mercado, da sociedade e do atual ambiente de segurança (Gomes, Mendes, & Carvalho, 2010; Vicente, 2011; Borges, 2013; Garcia, 2015). No contexto das organizações públicas, novos movimentos teóricos têm surgido, no âmbito de uma Nova Administração Pública: *New Public Management* (NPM), *New Public Governance* (NPG), *Public Value Management* (PVM) e *New Public Service* (NPS).

Na Nova Administração Pública as organizações públicas deverão produzir um serviço público com maior qualidade, otimizando o seu desempenho e os respetivos índices de eficiência e eficácia (O’Flynn, 2007; Alford & O’Flynn, 2009; Gomes et al., 2010; Moore, 2012). Estas organizações deverão ainda, estar ao serviço da sociedade e dos cidadãos, sendo estes, também, parte integrante para a resolução dos problemas públicos (Denhardt & Denhardt, 2000, 2007; Osborne, 2006; Bryson & Crosby, 2014). Neste âmbito, é crucial avaliar o cumprimento, pelas organizações públicas, dos objetivos de serviço público. Assim, o processo de medição do desempenho organizacional torna-se fundamental (Lebaeipss, 1995; Poister, 2003; Radnor & McGuire, 2004; Gomes, 2005; Fryer, Antony, & Ogden, 2009; Bouckaert, 2013; Ramadan & Borgonovi, 2015; Souaf, Wazani, & Mouadili, 2015). Ao nível dos diversos países pertencentes à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tornou-se cada vez mais importante para o processo de tomada de decisão, a implementação de adequados processos de medição de desempenho, não apenas porque fornecem transparência e otimização na gestão dos meios e fins militares, mas também porque podem ser usados para impulsionar mudanças contínuas e revolucionárias dentro do ambiente de defesa atual (NATO, 2020).

O desempenho organizacional é maximizado quando os *inputs* produzem os *outputs* desejados, em quantidade e qualidade, através da organização das atividades, resultando em adequados *outcomes* para a sociedade (Dooren, 2006; OECD, 2009; Bouckaert, 2013). A melhoria do desempenho no setor público foca-se cada vez mais nos produtos organizacionais (*outputs*) e não tanto nos recursos utilizados (*inputs*), sendo cada vez mais relevantes os resultados com impactos na sociedade (*outcomes*) (Webber, 2004; Epstein & Buhovac, 2009; Dooren, Bomatiuckaert, & Halligan, 2015).

Ao nível da Administração Pública portuguesa, de acordo com a atual Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional<sup>1</sup>, as Forças Armadas (FFAA) integram-se na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN). As FFAA são constituídas por três ramos - a Marinha, o Exército e a Força Aérea - e possuem inclusive uma fonte de financiamento de edificação de capacidades militares (Lei de Programação Militar<sup>2</sup>). Para o ano de 2020, encontra-se planeada, nessa fonte de financiamento, a verba de 315 milhões de euros (14,1% da verba atribuída ao MDN).

Sendo as FFAA portuguesas, um serviço central<sup>3</sup> da Administração Pública e com uma necessidade contínua de modernização de equipamentos dispendiosos, importa verificar quais as componentes da gestão pública fundamentais a um elevado desempenho organizacional: o orçamento (*inputs*), os produtos colocados ao dispor do Estado (*outputs*) ou o cumprimento das diversas missões (*outcomes*), missões essas que deverão ir ao encontro dos interesses sociais dos cidadãos.

São as capacidades militares que constituem o *output* do poder militar das FFAA (Aberdeen, Thiébaux & Zhang, 2004; Heng, 2012), permitindo aos países defenderem-se contra ameaças e adversários, nacionais e estrangeiros. O desenvolvimento destas capacidades torna-se fundamental no desempenho das FFAA portuguesas, não só para enfrentar e responder às ameaças e riscos mais prováveis, mas também para cumprir os compromissos internacionais (Lei de Defesa Nacional<sup>4</sup> - LDN).

As FFAA deverão, assim, possuir um adequado desempenho no cumprimento das atuais políticas de defesa nacional e das diversas missões que lhes estão cometidas (Garcia, 2015; Borges, 2013; Matias, 2008). A atual política de defesa nacional portuguesa é exercida pelos princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na LDN e demais legislação. Os principais objetivos preconizados são garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. No entanto, cada vez mais, a Segurança Nacional joga-se em novas fronteiras, que vão para além da fronteira territorial, devendo procurar-se um conceito alargado de Segurança e de flexibilização de fronteiras.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 183/2014 de 29 de dezembro.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2019 de 17 de junho.

<sup>3</sup> Art.º 2.º da Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro.

<sup>4</sup> Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de Agosto que aprova a Lei de Defesa Nacional.

Em Portugal, o atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>5</sup> (CEDN), “identificou as principais ameaças e riscos à Segurança Nacional, de cariz global (o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria), bem como riscos de natureza ambiental (alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, pandemias e outros riscos sanitários)” (Garcia, 2015, p. 18).

Os objetivos identificados anteriormente, juntamente com os principais riscos e ameaças à segurança global e ambiental referidos no CEDN, permitem identificar áreas para uma potencial intervenção das FFAA, em termos de gestão de riscos à segurança e defesa nacional. Tendo em conta os recursos disponíveis e a conjuntura atual, o próprio CEDN refere que o emprego dos recursos militares deverá obedecer a uma escala de prioridades, para o combate às atuais ameaças e riscos que poderão pôr diretamente em causa a segurança nacional.

Verifica-se assim que, apesar do combate às diversas ameaças e riscos ser uma das principais prioridades à defesa nacional, as mesmas são bastantes distintas e a forma de as combater também. Deste modo, torna-se fundamental o desenvolvimento de capacidades ao nível das FFAA para enfrentar e responder às ameaças e riscos mais prováveis para garantir a segurança dos cidadãos, assegurando-se assim, um dos objetivos da atual política de defesa nacional (Garcia, 2015).

Ao nível do contexto externo das FFAA, são particularmente condicionantes, as orientações para a reorganização da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Neste sentido, foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, a reforma “Defesa 2020”, que define um novo modelo para a Defesa Nacional. O compromisso orçamental para a defesa nacional deverá traduzir-se em 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do Produto Interno Bruto (PIB), o que se traduz em cerca de 2.335 milhões de euros (Pordata, 2020).

Indo ao encontro da Nova Administração Pública e de modo a que as FFAA portuguesas prestem um serviço público de qualidade com um adequado desempenho organizacional, as mesmas, deverão ser capazes de potenciar o seu produto final (*output*)

---

<sup>5</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 05 de abril.

no sentido de permitir executar as suas missões nos diversos cenários. Assim, é fundamental otimizar o desempenho organizacional das FFAA portuguesas, devendo a sua atuação ser também do interesse público e procurar a garantia dos direitos dos cidadãos.

Este tema, torna-se ainda mais relevante uma vez que, a literatura recente demonstra que a medição do desempenho ao nível das componentes do ciclo de gestão pública é um dos sistemas dominantes usado pelos diversos países da OTAN, sendo muitas vezes necessário adaptar esse sistema ao contexto específico de cada país (NATO, 2020).

## 1.2 Problema de investigação

Em Portugal a “Reforma da Administração Financeira do Estado” (RAFE) e da contabilidade pública, levada a cabo na década de 1990, constituiu o primeiro passo na concretização dos objetivos preconizados pela *New Public Management* (NPM), com a publicação da Lei nº 8/90 de 20 de fevereiro, “Lei de Bases da Contabilidade Pública” (LBCP) e com a publicação do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de junho. Estes diplomas vieram determinar, respetivamente, as normas e os princípios a que deve obedecer o Regime Financeiro dos Serviços e Organismos da Administração Pública e o RAFE (Gomes, Mendes, & Carvalho, 2010, p. 94).

Para além dos diplomas mencionados anteriormente, a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), através do Decreto – Lei nº 232/97, de 28 de julho, introduziu também um conjunto de princípios gerais comuns no domínio da contabilidade empresarial, tendo por referência o antigo POC (Plano Oficial de Contabilidade).

O principal objetivo preconizado pelos diplomas publicados foi demonstrar que os organismos públicos aplicam os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas entidades competentes, fornecendo informação somente de execução orçamental.

O Documento de Estratégia Orçamental aprovado para o período de 2014-2018, estabeleceu a necessidade de serem introduzidas mudanças no sistema de contabilidade pública (Gomes, Fernandes, & Carvalho, 2016). Tal resultou na aprovação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) pelo Decreto-Lei nº 192/2015 de 11 de setembro. A entrada em vigor deste sistema, apesar de várias prorrogações, pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, no seu artigo 79.º, ocorreu a 01 de janeiro de 2019, excetuando a Administração Local em que o SNC-AP passou a vigorar a 01 de janeiro de 2020 (n.º 1 do artigo 98.º da Lei do Orçamento do Estado de 2019). Este sistema procura, acima de tudo, garantir a legalidade e regularidade de documentos.

Contudo, a atual legislação não apresenta orientações em termos sociais nem em termos de metodologias de gestão a seguir. Compete a cada setor e subsetor público procurar as melhores metodologias, por forma a ir ao encontro dos interesses sociais dos cidadãos, potenciando, também, o seu desempenho organizacional.

Para além disso, o atual contexto internacional coloca aos Estados grandes desafios com o surgimento de potenciais riscos e novas ameaças. Estas ameaças, assumem-se como difusas, assimétricas e globais, não reconhecendo fronteiras políticas e de soberania dos Estados (Vicente, 2011; Borges, 2013; Rodrigues, 2013; Garcia, 2015). São as preocupações com a segurança, ao nível das suas ameaças e riscos que comprometem os valores a proteger, por parte de um Estado.

Só um Estado seguro, permite garantir a identidade, a integridade e o bem-estar das sociedades e dos cidadãos. Para tal é necessário, identificar as perceções e opiniões dos cidadãos, e ir ao seu encontro sobre o que se pretende atualmente no âmbito da Nova Administração Pública (Andrews & Van de Walle, 2012; Larsen, 2016).

Em Portugal, existem já estudos no sentido de destacar a importância das perceções e opiniões dos cidadãos, por forma a melhorar a qualidade do serviço prestado (Ferreira, 2006; Carvalho, 2008; Carvalho & Brito, 2012). Estes estudos focam-se nos aspetos e variáveis considerados pelos cidadãos como importantes para a qualidade do serviço público, permitindo compreender a satisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados.

As preocupações dos cidadãos e as suas atitudes são também evidenciados em estudos que analisam a influência das diversas ameaças e riscos existentes no comportamento e segurança dos cidadãos europeus. Estes estudos demonstram como as ameaças e riscos poderão afetar o comportamento dos cidadãos ou quais as consequências dessas ameaças e procuram, também, influenciar as atitudes políticas (Smoke, 1996; Kernic, Callaghan, & Manigart, 2002; Ajzen & Fishbein, 2005; Kirchner & Sperling, 2007; Stevens & Vaughan-Williams, 2016; Friedewald et al., 2015). No entanto, estes estudos não destacam como as preocupações dos cidadãos deverão potenciar o desempenho público das entidades responsáveis pela segurança nacional, através do seu ciclo de gestão pública (dos seus *inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), nem como estas entidades poderão criar valor público à sociedade.

Ao nível nacional, existem também alguns estudos sobre a opinião pública portuguesa em matérias da Segurança e da Defesa que dão a conhecer as perceções dos cidadãos sobre as ameaças e riscos à segurança e defesa nacional. No entanto, esses estudos não analisam

como essa opinião pode contribuir para a melhoria do desempenho dos setores públicos ligados à segurança e defesa (Carrilho, 1992a, 1992b, 1993, 1995, 1998; Matos & Bacalhau, 2001; Franco, 2012).

Deste modo, o problema de investigação desta tese consiste, no âmbito de uma Nova Administração Pública, relacionar o papel dos cidadãos com o desempenho das FFAA e com a criação de valor público à sociedade por parte das FFAA. Deste forma, procura-se responder ao problema de investigação através da seguinte questão central: Qual o papel dos cidadãos na Nova Administração Pública das FFAA portuguesas, de modo a potenciar o seu desempenho e, subsequentemente, a criação de valor público à sociedade?

Este trabalho procura assim evidenciar as características, objetivos e a ênfase da Nova Administração Pública, aprofundando os aspetos mais importantes para a melhoria do desempenho das FFAA perante os cidadãos, conforme ilustra a figura abaixo (figura 1):

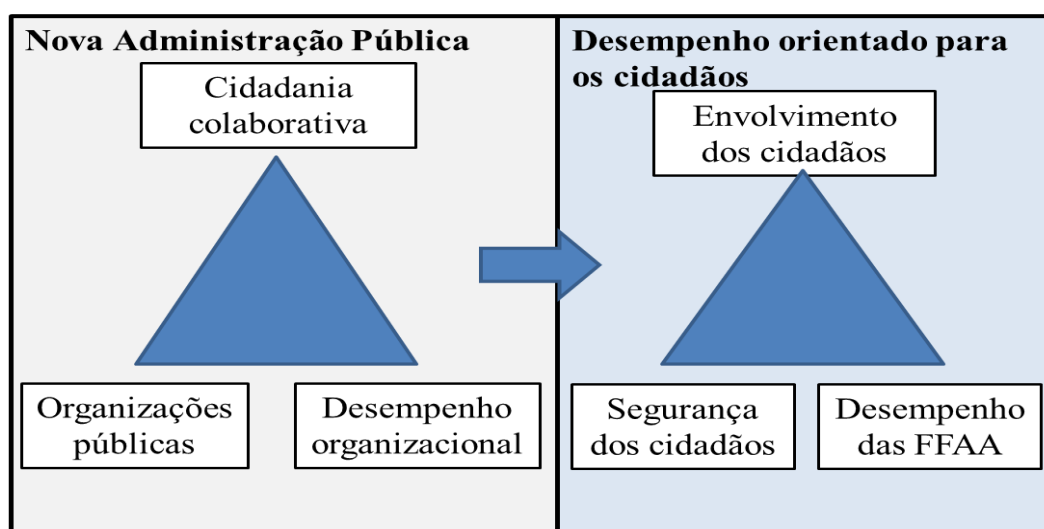


Figura 1- Modelo para a otimização do desempenho das FFAA portuguesas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por forma a dar resposta à questão central de investigação, identificaram-se as seguintes linhas de orientação ou investigação:

- 1) O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional;
- 2) O desempenho organizacional das FFAA portuguesas e a criação de valor público;
- 3) Um modelo de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas.



### 1.3 Linhas de investigação

A primeira linha de investigação irá focar-se no papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional. Esta linha procura identificar as ameaças e riscos mais valorizados pelos cidadãos bem como os mecanismos e temáticas para a sua participação e potenciais obstáculos. É ainda analisada, a importância dada às atuais políticas de segurança e defesa nacional.

Esta linha responde à seguinte questão de investigação:

- *Que papel podem ter os cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional?*

A segunda linha de investigação terá como principal contributo analisar como as FFAA poderão melhorar o seu desempenho e criar valor público em Portugal. Para que as FFAA criem valor público importa perceber a importância das variáveis respeitantes às perspetivas de criação de valor público (Moore, 2003, 2012), nomeadamente, quanto à legitimidade e atuação das FFAA e à forma como as suas capacidades operacionais poderão ser implementadas para responder às necessidades da sociedade atual.

Esta linha terá como objetivos identificar as variáveis relacionadas com a criação de valor público pelas FFAA, analisar as componentes do ciclo de gestão pública mais relevantes para o desempenho das FFAA, e identificar as missões que mais se adequam ao combate das atuais ameaças.

Esta segunda linha pretende assim, dar resposta à seguinte questão de investigação:

- *Como as FFAA portuguesas poderão melhorar o seu desempenho e criar valor público?*

Como consequência das anteriores linhas de investigação, a terceira linha terá como principal contributo destacar os requisitos mais importantes para um sistema de gestão de desempenho adequado às FFAA portuguesas e identificar os indicadores relevantes para a medição desse desempenho. Esta linha irá ainda propor um modelo de gestão do desempenho a implementar nas FFAA que permita avaliar o impacto das suas ações e missões, tendo em consideração as questões mais valorizadas pelos cidadãos realçadas na primeira linha de investigação, bem como as variáveis de criação de valor e de desempenho identificadas na segunda linha. O processo de medição de desempenho é fundamental para a eficiência e eficácia das FFAA, bem como para a tomada de decisão e desenvolvimento das atividades e capacidades que permitam alcançar os objetivos pretendidos. Neste sentido, um adequado modelo de gestão de desempenho permite apoiar os gestores na tomada de decisão e no desenvolvimento das atividades que permitam alcançar os objetivos pretendidos. Esta linha pretenderá, assim, analisar algumas questões

essenciais (Fryer, Antony, & Ogden 2009; Harbour, 2009), que permitam decidir sobre que modelo de medição de desempenho é mais adequado às FFAA.

Esta linha de investigação pretende dar resposta à seguinte questão de investigação:

- *Que modelo de gestão de desempenho pode ser implementado nas FFAA portuguesas?*

A tabela 1, articula o problema de investigação com as linhas de investigação e respetivas questões de investigação e objetivos.

Tabela 1: Modelo de análise do problema de investigação.

Questão central de investigação		
Qual o papel dos cidadãos na Nova Administração Pública das FFAA portuguesas, de modo a potenciar o seu desempenho e, subsequentemente, a criação de valor público à sociedade?		
Linha de investigação	Questão de investigação	Objetivos de Investigação
1)	Que papel podem ter os cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional?	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Identificar a importância atribuída às ameaças e riscos nacionais</i></li><li>• <i>Identificar os intervenientes mais importantes na segurança nacional</i></li><li>• <i>Identificar a importância dos objetivos das políticas de segurança e defesa nacional</i></li><li>• <i>Identificar as formas de participação dos cidadãos e obstáculos</i></li></ul>
2)	Como as FFAA portuguesas poderão melhorar o seu desempenho e criar valor público?	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Identificar as variáveis relacionadas com a criação de valor público nas FFAA</i></li><li>• <i>Analisar os componentes do ciclo de gestão pública mais relevantes para o desempenho das FFAA</i></li><li>• <i>Identificar as missões das FFAA que mais se adequam às atuais ameaças e riscos à segurança nacional</i></li></ul>
3)	Que modelo de gestão de desempenho pode ser implementado nas FFAA portuguesas?	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Elencar os requisitos mais importantes para um sistema de gestão de desempenho adequado às FFAA</i></li><li>• <i>Identificar indicadores relevantes para a medição do desempenho das FFAA</i></li><li>• <i>Desenvolver um modelo de gestão de desempenho para as FFAA</i></li></ul>

#### 1.4 Organização da tese

Esta tese está organizada em capítulos, subdivididos em subcapítulos.

O primeiro capítulo, apresenta, desde logo, o problema de investigação, as linhas e as questões de investigação, bem como os objetivos de investigação, destacando ainda a relevância desta tese.

No segundo capítulo é efetuada a revisão da literatura, incidindo sobre as temáticas analisadas ao longo da tese. Os seus subcapítulos procuram evidenciar os conceitos e temas fundamentais à investigação. Assim, o primeiro subcapítulo aborda as teorias relativas à administração pública, realçando o que as caracteriza e distingue e identificando as teorias adotadas em Portugal. O segundo subcapítulo descreve o papel das FFAA, nomeadamente as portuguesas, na sociedade atual, identificando os documentos enquadrantes da sua atuação. O terceiro e quarto subcapítulos, procuram destacar a forma como as organizações públicas, nomeadamente as FFAA, deverão atuar para poder melhorar o seu desempenho. Estes subcapítulos mostram, ainda, a forma como as FFAA portuguesas poderão criar valor público para a sociedade e como o seu desempenho poderá ser medido para efeitos de controlo e correção de desvios existentes face às metas definidas. No quinto subcapítulo é apresentado o modelo de investigação.

O terceiro capítulo aborda a metodologia seguida. Nesta tese foi adotada uma metodologia mista, utilizando uma abordagem simultaneamente qualitativa e quantitativa, por forma a explorar o fenómeno em estudo, mas simultaneamente testar relações entre variáveis. Esta abordagem permitiu aprofundar a análise dos resultados das linhas de investigação adotadas, bem como fortalecer as conclusões do estudo. Os dados foram recolhidos, numa primeira fase, através de análise documental e de entrevistas exploratórias junto de entidades intervenientes nos processos e, numa fase posterior, através de questionários já existentes, de novos questionários dirigidos a amostras de conveniência, tanto de militares como de cidadãos, e ainda de entrevistas de validação.

No quarto capítulo realiza-se a análise dos dados. Nesta análise destacam-se a caracterização sociodemográfica dos inquiridos e os resultados das três linhas de investigação. Estes resultados foram complementados por subcapítulos de discussão dos resultados de cada linha de investigação, de modo a dar resposta às questões inicialmente colocadas. Ao nível da terceira linha de investigação, após a análise e discussão dos resultados, foi ainda desenvolvido um modelo de gestão que permita medir o desempenho das FFAA portuguesas, bem como um modelo de relatório de apoio à tomada de decisão, como corolário dos resultados obtidos.

Por último, o capítulo cinco apresenta as principais conclusões desta investigação por forma a dar resposta ao problema de investigação. Este capítulo evidencia ainda os principais contributos teóricos e pistas de investigação futuras, bem como recomendações de melhoria das práticas organizacionais das FFAA portuguesas.

## **Capítulo 2 – Revisão da literatura**

### **2.1 A Administração Pública**

#### **2.1.1 A Administração Pública Tradicional**

A administração pública tradicional surgiu nos Estados Unidos no início de 1900 e amadureceu até meados do século XX, como resposta a um conjunto particular de condições resultante dos desafios da industrialização, urbanização, progresso e preocupação sobre as principais falhas de mercado (Bryson & Crosby, 2014).

O início da administração pública tradicional poderá ser atribuído a Max Weber, através do desenvolvimento do seu “modelo burocrático”, tendo sido um “modelo organizacional que desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo” (Secchi, 2009, p.350). Max Weber, nos seus livros “A ética protestante e o espírito do capitalismo” (1904) e “Economia e sociedade” (1922), “fazia referências ao burocrata como profissional e à disseminação do modelo burocrático em países ocidentais, defendendo o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição” (Secchi, 2009, p. 351). Um dos aspetos mais importantes introduzidos por este modelo foi a separação entre o planeamento e a execução, sendo “ a política responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas” (Secchi, 2009, p. 352). A preocupação com a eficiência organizacional é também central no modelo burocrático, sendo esta a melhor solução para os problemas nomeadamente da corrupção e incompetência. Neste sentido, foram implementados indicadores de desempenho, “desenvolvendo ao nível das estruturas organizacionais as funções de planeamento, organização, recursos humanos, direção, coordenação, avaliação e orçamentação” (Gruening, 2001, p. 3).

Após a II Guerra Mundial, ao nível académico, os princípios da teoria clássica foram reavaliados e questionados. Conforme refere Secchi (2009), após esse período, uma onda de confrontação intelectual, contra o modelo burocrático, foi liderada por Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949), apresentando o “modelo neoburocrático”. Herbert Simon (1947) foi o principal teorizador, defendendo que deveriam existir técnicas de decisão e uma forte crença de que o planeamento central da administração pública levaria à otimização dos recursos. Um exemplo foi a criação do método denominado por *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) onde era aplicada a lógica do planeamento racional, da análise de sistemas e de resultados. Este método obteve uma grande

aplicabilidade ao nível militar, a partir da década de 60. Para além de Simon, Merton veio alertar também para os efeitos negativos do modelo burocrático, chamados de “disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocados pela obediência acrítica às normas” (Secchi, 2009, p. 353).

Em 1957, foi desenvolvida a abordagem denominada por “Escolha Pública”, através de James Buchanan e Warren Nutter na Universidade da Virgínia, sendo esta uma escola de pensamento económico. Esta abordagem baseia-se no pressuposto de que “os indivíduos deveriam perseguir seus próprios objetivos e atos de acordo com suas preferências” (Gruening, 2001, p. 5), havendo um comportamento racional, ou seja, o indivíduo deverá agir para atingir os seus objetivos de acordo com o seu conhecimento da situação. Esta abordagem ao nível da economia política centra-se na comparação entre as instituições dos setores privado e público, enquanto alternativas imperfeitas, através do desenvolvimento de modelos para explicar fenómenos sociais a partir de um conjunto de hipóteses sobre os objetivos dos indivíduos e informações ao seu dispor sobre as situações, criando-se assim “um ponto de referência normativo natural para avaliar a realidade social” (Gruening, 2001, p. 6).

Com o fracassar de muitas políticas sociais na década de 70, diversos estudos apontam para a necessidade de existir uma abordagem de “análise política”, através da descrição e explicação dos desenvolvimentos políticos, bem como encontrar soluções para os problemas políticos (Gruening, 2001). Esta abordagem, estava fortemente relacionada com o programa de pesquisa neoclássico de Simon, baseada na ideia que os decisores políticos poderiam fazer escolhas racionais e tomar decisões políticas racionais, mediante a utilização de informação sobre políticas ótimas e análise de estratégias de implementação, tendo por base um ciclo de apoio à decisão, através da recolha de informação, análise, decisão, implementação e avaliação, criando assim um conceito de decisão política racional (Parsons, 1995).

Outra teoria desenvolvida na década de setenta foi a da “gestão pública”, desenvolvida quando as escolas de análise política começaram a ministrar matérias que permitiam formar os alunos para cargos executivos no setor público. Houve a necessidade de mostrar que “para criar políticas adequadas, os executivos também precisavam de habilidades em gestão” (Gruening, 2001, p. 10). A abordagem racional desenvolvida nestas escolas enfatizava a medição objetiva do desempenho e a recompensa dos dirigentes organizacionais com base nos resultados alcançados. Esta teoria foi ainda reforçada, com a

publicação em 1982, do livro “Em busca da Excelência” de Peters e Waterman. Este livro veio mostrar que as empresas americanas mais bem-sucedidas não empregavam um estilo de gestão racional. Em vez disso, usavam estruturas orgânicas, estratégias humanísticas e uma cultura virada para os empregados. Em consequência, “diversos investigadores procuraram tornar as organizações públicas excelentes, adaptando as ideias preconizadas por Peters e Waterman” (Gruening, 2001, p. 11).

### 2.1.2 A Nova Administração Pública

O desenvolvimento da Nova Administração Pública teve por base uma variedade de ideias oriundas da teoria da gestão pública (Gruening, 2001; Osborne, 2006), com o objetivo de colmatar os seus pontos fracos e aperfeiçoar os pontos fortes. Neste contexto, o Estado é visto como um mau produtor, pois produzia mal e a custos elevados, sendo necessário procurar no mercado quem produza com mais qualidade e a custos mais baixos (Filipe, 2007, p. 3).

No final da década de 70 e início da 80, surgiu, então, o movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM). Os seus primeiros praticantes surgiram no Reino Unido, com a primeira-ministra Margaret Thatcher e nos governos municipais dos EUA (por exemplo, Sunnyvale, Califórnia) que mais tinham sofrido com a recessão económica. Thatcher implementou mudanças na política de gestão pública em áreas como métodos de organização, relações de trabalho, planeamento de despesas, gestão financeira, auditoria, avaliação e controlo (Gruening, 2001).

O aparecimento da NPM deve-se a vários aspetos resultantes da globalização de mercados (Mendes, 2001), tais como:

- Cortes e restrições orçamentais;
- Recurso a contratações externas;
- Liberalização dos mercados;
- Aumento da competitividade do setor público.

Segundo Hood (1991), a NPM assenta nos seguintes princípios:

- A privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado;
- A adoção de métodos de gestão empresarial, na base da supremacia desta em relação à gestão pública;
- A desburocratização e a descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, o serviço, a participação e os sistemas abertos.

Com a NPM, a ideia de melhoria da qualidade do serviço público ao “cliente” passa a ter um papel relevante, assentando na tónica da utilização dos métodos do setor privado, com a introdução de fatores de concorrência na Administração Pública. A ênfase passa a ser dada à racionalidade económica e à valorização dos resultados obtidos.

Assim, o NPM visa, essencialmente, promover a inovação e a modernização da administração pública, onde o serviço prestado aos clientes se constitui como a base das decisões públicas, otimizando os índices de eficácia, eficiência e economia dos recursos colocados ao dispor (Robinson, 2015). Nesta abordagem, a Administração Pública é vista como um meio mais eficiente de alcançar o mesmo produto ou serviço, reduzindo-a a uma função de mercado, em que os funcionários assumem o papel de atores independentes, mais preocupados com a eficiência da gestão e com as questões financeiras do que com o interesse público. Assim, os cidadãos são considerados consumidores dos serviços públicos (Filipe, 2007), vistos como clientes e servidores públicos, enquanto os dirigentes são vistos como gestores públicos (Hood, 1991; Bryson & Crosby, 2014). Este movimento resultou do aprofundamento e aplicação de diversas bases teóricas desenvolvidas no âmbito da gestão pública, tendo sido adotado em diversos países, inclusive em Portugal.

Contudo, a ideia de ter “consumidores felizes” em vez de cidadãos participantes e envolvidos, contraria o fundamento básico da Administração Pública. Esta abordagem foi criticada devido ao seu foco de cariz mais governamental e pela aplicação de métodos algo desatualizados do setor privado (Osborne, 2006; Filipe, 2007).

Osborne (2006) apresenta, então, uma abordagem alternativa denominada por *New Public Governance* (NPG) em que o ponto de partida é muito diferente das teorias da gestão pública. A NPG “baseia-se na existência de um Estado pluralista, procurando compreender o desenvolvimento e implementação de políticas públicas nesse contexto” (Osborne, 2006, p. 381), tendo o potencial de aproveitar um fluxo mais contemporâneo da teoria da gestão, preocupado com a organização relacional (Osborne, 2006). Este movimento está, acima de tudo, preocupado com a legitimidade e a inter-relação dos processos de elaboração de políticas, sua implementação e prestação de serviços (Osborne, 2006). De facto, “devido à sua natureza verticalmente integrada, a hierarquia é o mecanismo chave para a governação, (...) para assegurar a responsabilidade para o uso dos dinheiros públicos (...) em que vários atores interdependentes contribuem para os serviços públicos” através de “relações interorganizacionais e definição de processos, salientando a eficácia do serviço e os resultados.” (Osborne, 2006, p. 382). A NPG procura combinar,



assim, os pontos fortes da NPM, através da formulação de políticas orientadas para a produção de produtos/serviços públicos e dos respetivos processos de produção.

Com a introdução de critérios empresariais e de princípios de gestão pública, como a concorrência entre os serviços prestados e o aumento de poder e de participação dos cidadãos, o setor público deverá ser, também, tão eficiente e eficaz tanto quanto possível. Para tal, deverá haver uma avaliação do desempenho das organizações públicas. Surge, então, uma outra abordagem denominada por *Public Value Management* (PVM), enfatizando que o valor público resulta principalmente do desempenho organizacional (Moore, 2003, 2004, 2012; Stoker, 2006).

Ao nível da PVM, Moore (2003, 2004, 2012) acredita que os cidadãos desejam dos seus governos uma combinação de objetivos que potencie o valor público:

- Serviços públicos de alto desempenho e não simplesmente burocráticos;
- Organizações públicas eficientes e eficazes para alcançar os resultados sociais desejados;
- Organizações públicas que operam com justiça e conduzam a condições justas na sociedade em geral.

De acordo com Stoker (2006), nem a NPM nem a NPG permitem explicar mudanças no ambiente ou fornecer um modelo de gestão adequado, pelo que a PVM é vista como um meio de compreender a organização e responder aos desafios.

Devido às questões levantadas sobre se o serviço público deverá ter ênfase no interesse individual e geral ou se deverá estar ao serviço das pessoas, surgiu a abordagem *New Public Service* (NPS), através de Denhardt & Denhardt (2000; 2007; 2015). De acordo com esta abordagem, o Estado deve assegurar, para além do desempenho organizacional, os valores públicos e sociais, devendo as políticas públicas dar ênfase à cidadania democrática e colaborativa (Lapsley, 2008; Bryson et al., 2014).

Na NPS, a administração pública deverá observar aspetos que estão além da racionalidade do mercado, em complemento à NPM e à NPG, apresentando ideais e práticas que enfatizem a democracia e o envolvimento do cidadão na condução da administração pública (Denhardt & Denhardt, 2015). A NPS assenta em determinados princípios (Denhardt & Denhardt, 2007):

- Servir em vez de dirigir;
- Procurar o interesse público;
- Servir os cidadãos e não clientes/consumidores;

- Valorizar a cidadania em detrimento do empreendedorismo;
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente;
- Valorizar as pessoas, e não apenas a produtividade.

A NPS surge, assim, da necessidade de tornar a administração pública mais profissional, mais eficiente e em condições de se adaptar às condições externas, mas dentro de um contexto de uma administração pública democrática.

A tabela 2, sintetiza as principais características dos diversos movimentos teóricos da Nova Administração Pública.

Tabela 2: Características das teorias da Nova Administração Pública

Características	NPM	NPG	PVM	NPS
<b>Ênfase público</b>	Racionalidade económica, eficiente e eficaz	Processos de produção de produtos e serviços	Desempenho organizacional potenciando valor público	Cidadania democrática e colaborativa
<b>Visão</b>	No cliente	Na estrutura organizacional	No cidadão e na organização	No envolvimento do cidadão na condução da administração pública

Fonte: adaptado de Denhardt & Denhardt (2000, 2007), Gruening (2001), Moore (2003, 2004, 2012), Osborne (2006).

### 2.1.3 A Nova Administração Pública em Portugal

Na década de 90 ocorreram profundas alterações nos sistemas financeiros da Administração Pública portuguesa. Estas alterações tiveram início com a aprovação da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, “Lei de Bases da Contabilidade Pública”, através da qual são determinadas as normas e os princípios a que deve obedecer o Regime Financeiro dos Serviços e Organismos da Administração Pública, referidos na lei como “Serviços e Organismos da Administração Central”.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de junho, deu-se continuidade à reforma da contabilidade pública, estabelecendo-se o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), dos serviços e organismos da Administração Pública. Neste diploma, encontra-se estabelecido a elaboração de um Plano de Atividades anual, que pressupõe a definição prévia dos resultados a alcançar e das linhas gerais para a sua prossecução bem como a explicitação clara da estratégia a seguir na utilização dos meios/recursos existentes. Os serviços deverão ainda efetuar um relatório anual sobre a gestão efetuada (Relatório de Atividades) com uma rigorosa descrição dos objetivos

atingidos e dos recursos utilizados, procurando, assim, identificar as divergências entre o planeado e o executado.

A legislação portuguesa prevê, ainda, a realização de uma gestão baseada em atividades (partindo-se das atividades para os recursos necessários), pelo que a antiga Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/01, de 28 de agosto) e o Decreto-Lei n.º 131/03, de 28 de junho, permitem estruturar o Orçamento do Estado por programas, prevendo a inscrição de programas plurianuais. De acordo com o n.º 1 do artigo 16º da Lei n.º 91/01, um programa orçamental “inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projetos ou ações de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, eficiência e eficácia da sua realização.”

Para além destes diplomas, o Decreto-Lei n.º 232/97, de 28 de julho, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), traduziu-se num passo fundamental no processo legislativo da reforma da administração financeira, introduzindo um conjunto de princípios gerais, comuns no domínio da contabilidade empresarial, tendo por referência o antigo Plano Oficial de Contabilidade (POC).

O principal objetivo preconizado pelos diplomas acima referidos é a demonstração de que os organismos públicos aplicam os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas entidades competentes. Desta forma, os organismos públicos produziam informação, essencialmente, de execução orçamental, tendo lacunas em termos de indicadores para avaliação da economia, eficiência e eficácia.

Para fazer face a estas lacunas, o Documento de Estratégia Orçamental aprovado para o período de 2014-2018 (Unidade Técnica de Apoio Orçamental, 2014), estabeleceu a necessidade de serem introduzidas mudanças no sistema de contabilidade pública. Estas alterações pretenderam introduzir um sistema que integre informação orçamental e financeira, indo ao encontro do modelo do *New Public Financial Management* (Guthrie, Olson, & Humphrey, 1999) e tendo resultado, em 2015, na aprovação de uma nova Lei de Enquadramento Orçamental<sup>6</sup> e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)<sup>7</sup> (Gomes, Fernandes & Carvalho, 2016). Ao nível do

---

<sup>6</sup> Lei n.º. 151/2015 de 11 de setembro.

<sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro.

diploma do SNC-AP, no seu art.º 9º, é referida a necessidade de um sistema de “controlo interno a adotar pelas entidades públicas (...) que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente”. Este diploma, por força desse mesmo artigo, deve ter em conta, também, “um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção”, por forma a garantir a legalidade e regularidade de documentos.

No enquadramento legal acima evidenciado, as medidas previstas não têm ainda uma cultura de avaliação da satisfação dos “clientes”. Com a avaliação da qualidade do serviço pelos “clientes”, pretende-se acima de tudo identificar as adequadas capacidades a implementar e não a forma como os custos são imputados. Esta avaliação, será fundamental, no apoio à tomada de decisão, para se melhorar a atividade das organizações públicas perante os cidadãos (Gomes, 2005).

#### 2.1.4 Características e princípios da Nova Administração Pública em Portugal

Nas administrações públicas em geral, “as decisões tomadas pelos gestores destinam-se a prestar o melhor serviço possível com os recursos disponíveis e o seu êxito é medido pelo “serviço” proporcionado pela organização e pela respetiva qualidade” (Carvalho, Martinez, & Pradas, 1999, p. 25). O orçamento de Estado acaba por ser a expressão formal da política pública, tendo este um papel básico e fundamental nos recursos colocados ao dispor das administrações públicas (Carvalho, Martinez, & Pradas, 1999).

De acordo com a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2018), tradicionalmente, a Administração Pública é entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas; no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.

Considerando o seu sentido orgânico, é possível distinguir na Administração Pública três grandes grupos de entidades:

- Administração direta do Estado;

- Administração indireta do Estado;
- Administração Autónoma.

Assim, a Administração direta do Estado, de acordo com a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (na versão atual), integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva “Estado” que, de modo direto e imediato e sob a dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas.

Um segundo grupo de entidades da Administração Pública consiste, de acordo com a Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (na versão atual), na Administração indireta do Estado que integra as entidades públicas, distintas da pessoa coletiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado. Trata-se de administração “do Estado”, porque se prosseguem fins próprios deste e de “administração indireta”, uma vez que estes fins são prosseguidos por pessoas coletivas distintas do Estado.

A Administração indireta do Estado compreende três tipos de entidades:

- Serviços personalizados;
- Fundos personalizados;
- Entidades públicas empresariais.

Os serviços personalizados são pessoas coletivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, criadas pelo poder público, com independência em relação à pessoa coletiva “Estado”, para prosseguirem determinadas funções próprias deste. É o caso, por exemplo, do Instituto Nacional de Estatística, I.P. São também serviços personalizados do Estado as Universidades públicas que não tenham natureza de fundações de direito privado e os hospitais públicos não empresariais.

Outro tipo de entidades na Administração indireta do Estado são os fundos personalizados, pessoas coletivas de direito público, instituídas por ato do poder público, com natureza patrimonial. Trata-se de um património de afetação à prossecução de determinados fins públicos especiais, como acontece, por exemplo, com os Serviços Sociais das Forças de Segurança.

Por fim, a administração indireta do Estado compreende ainda as entidades públicas empresariais, enquanto pessoas coletivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais detêm a totalidade do capital.

Finalmente, o terceiro grupo de entidades que constituem a Administração Pública são as entidades da Administração autónoma que “prosseguem interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e, por isso, se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo.” (Amaral, 2015, p. 360). Estas entidades agrupam-se em três categorias:

- Administração Regional (autónoma), ou seja, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira;
- Administração Local (autónoma), ou seja, as autarquias locais;
- Associações públicas.

O substrato destas entidades é de natureza territorial, no caso da Administração Regional (autónoma) e da Administração Local (autónoma), e de natureza associativa, no caso das Associações públicas.

De acordo com a Lei n.º 4/2004, que estabelece os princípios e normas a que deverá obedecer a organização da administração direta do estado, as FFAA inserem-se na Administração Direta do Estado (n.º 3 do art.º 2º), aplicando-se os seguintes princípios (art.º 3º):

- Unidade e eficácia da ação da Administração Pública e da eficiência na afetação de recursos públicos. Deve procurar a melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e a garantia de participação dos cidadãos, bem como reger-se pelos demais princípios constitucionais da atividade administrativa acolhidos pelo atual Código do Procedimento Administrativo<sup>8</sup>;
- Aproximação dos serviços às populações. As funções de cada serviço devem ser exercidas no nível territorial mais próximo possível dos respetivos destinatários;
- Desburocratização. Deve traduzir-se numa clara definição de atribuições, competências e funções, numa simplificação das estruturas orgânicas existentes e na redução dos níveis hierárquicos de decisão.
- Racionalização. Devem ser prosseguidas a economia de meios e a eficácia da atuação administrativa, evitando a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas.

---

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 4/2015 de 07 de janeiro.

– Interação. Deve complementar a sua atuação com os respetivos destinatários, bem como com entidades representativas dos interesses económicos e sociais.

Esses princípios deverão ser aplicados através:

- Da prestação de serviços orientados para os cidadãos;
- Da imparcialidade na atividade administrativa;
- Da responsabilização a todos os níveis pela gestão pública;
- Da racionalidade e celeridade nos procedimentos administrativos;
- Da eficácia na prossecução dos objetivos fixados e controlo de resultados obtidos;
- Da eficiência na utilização dos recursos públicos;
- Da permanente abertura e adequação às potencialidades das tecnologias da informação e comunicações;
- Do recurso a modelos flexíveis de funcionamento em função dos objetivos, recursos e tecnologias disponíveis.

De acordo com Carvalho, Martinez, & Pradas (1999), toda a organização incluindo a pública, usa recursos (*inputs*) para produzir bens e serviços (*outputs*). No entanto, a implementação dos princípios da administração direta do estado e a interpretação da informação nas administrações públicas, torna-se complexa, devido à dificuldade de se medir a sua atividade e os *outputs*.

Essa dificuldade resulta do seguinte:

- As administrações públicas apresentam múltiplos objetivos que habitualmente não se podem expressar em termos quantitativos;
- Nas administrações públicas, a relação, muita das vezes inexistente, entre custos e proveitos, não permite uma análise quantitativa;
- Nas administrações públicas, o principal objetivo é a prestação de serviços a título gratuito, sendo muito mais difícil medir o resultado económico ou o rendimento;
- Nas administrações públicas, os serviços só podem ser comparados quando têm funções similares;

A administração pública tem, assim, dificuldade em avaliar a sua eficiência e eficácia, através de adequados indicadores.

### 2.1.5 O papel dos cidadãos na Nova Administração Pública

Ao nível da Nova Administração Pública, têm-se assistido assim, a novas formas de incrementar as relações entre os cidadãos e as organizações públicas. A “administração pública voltada para o cidadão (*citizen-centred service*) é diferente da administração centrada no cliente (*customer-centred service*). Os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade, portanto, contribuem e recebem benefícios da administração pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres. Ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público” (Coutinho, 2000).

Perante esta evolução da administração pública voltada para o cidadão, responder às suas preferências é um dos grandes objetivos, de modo a que os mesmos sejam parte ativa na melhoria da qualidade dos serviços (O’Flynn, 2007). Assim, o foco da gestão pública devem ser os cidadãos, a comunidade e a sociedade civil, devendo haver assim uma abordagem mais humanista e políticas públicas favoráveis à democracia. Estabelece-se deste modo, uma nova relação entre o Estado e a sociedade (Robinson, 2015).

Surge assim um novo serviço público, em que a administração pública deverá observar aspetos que estão além da racionalidade do mercado e da produtividade. O cidadão deverá ser valorizado, devendo ser distinguido de um simples consumidor de bens e serviços públicos (Denhardt & Denhardt, 2000; Bryson et al., 2014).

No âmbito da Nova Administração Pública, evidenciam-se basicamente dois movimentos teóricos que dão grande ênfase ao papel do cidadão, nomeadamente:

- *Public Value Management* (PVM);
- *New Public Service* (NPS);

Um dos principais dinamizadores do movimento da PVM foi Mark Moore (2003, 2004, 2012). Para este autor, os cidadãos querem dos seus governos uma combinação de valores, nomeadamente, organizações públicas que criem valor e que tenham desempenho na consecução dos resultados sociais, sendo para tal fundamental o seu posicionamento perante a sociedade.

Esta ideia de envolver os cidadãos, é partilhada também por outros autores. Meynhardt (2009) refere que o setor público é um caso bastante especial, uma vez que, qualquer ação por parte das organizações públicas deverá ser sujeita a avaliações e à opinião dos cidadãos, por forma a mudar expectativas e comportamentos na sociedade.



Para Stoker (2006), as políticas a seguir pelas organizações públicas deverão levar os cidadãos a cooperar e a ser parte interveniente nas escolhas e opções sociais, para que exista um processo de produção social e, assim, concretizarem-se objetivos comuns dos cidadãos.

Deste modo, os atuais valores públicos deverão também incluir o do serviço ao cidadão, não bastando os princípios públicos da eficiência, eficácia e equidade (Meynhardt, 2009). Para que haja valor público, a política deverá ser valorizada como um mecanismo de coordenação social, de modo a permitir que as pessoas cooperem e façam escolhas para além do simples dever social de “votar nas urnas”. O consentimento social pode ser obtido através de vários métodos de consulta e deliberação públicas, por forma a obter-se a confiança do cidadão e para que este seja ativo nas políticas e práticas das organizações públicas (Stoker, 2006).

Para a NPS “a explícita consideração dos valores democráticos e da consideração pela cidadania por parte dos gestores públicos, tem benefícios em termos de construção de comunidades, envolvimento de cidadãos e tornar o trabalho do governo mais eficaz” (Denhardt & Denhardt, 2015, p. 1). “Verifica-se acima de tudo que os Governos têm a obrigação moral de assegurar soluções totalmente compatíveis com as normas de justiça (...) e interesse público, tanto em substância como no processo” (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 554) em que “o interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores compartilhados em vez da agregação de interesses pessoais” (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 45).

Para Denhardt & Denhardt (2007), através da NPS procura evidenciar-se quais os benefícios de níveis elevados de participação pública numa sociedade democrática. Por um lado, através da participação ativa é possível atingir melhores resultados políticos e que os mesmos reflitam os julgamentos amplos dos cidadãos e sejam consistentes com as normas da democracia. Por outro lado, através da participação pública os cidadãos podem ajudar na defesa dos seus interesses (individuais e coletivos), por forma a impedirem que os seus interesses sejam violados. Por último, a participação democrática aumenta a legitimidade do governo, uma vez que os cidadãos estão envolvidos na tomada de decisões, permitindo assim um maior apoio à decisão das organizações públicas. Assim, agir no interesse público melhora a confiança do cidadão e aumenta a sua capacidade de ver e agir sobre interesses partilhados (Denhardt & Denhardt, 2007).

Tendo por base os diversos estudos sobre a administração pública orientada para o cidadão, Coutinho (2000), apresenta um modelo baseado em quinze passos, para que uma organização pública melhore o seu desempenho perante o cidadão:

- 1) Incentivar a formação de uma cultura administrativa centrada no cidadão;
- 2) Promover mais liberdade de escolha aos cidadãos, aumentando as opções de serviços disponibilizados;
- 3) Procurar apoio do Estado e sustentação política nas atividades desenvolvidas;
- 4) Dispor de lideranças, formais ou informais, em todos os níveis (estratégico, tático e operacional);
- 5) Planear os projetos a curto, médio e longo prazo, realizando um projeto piloto para experiência e eventuais ajustes;
- 6) Consultar os indivíduos ou os grupos que tenham interesse no desempenho do sistema ou organização, procurando perceber o que pretendem da organização;
- 7) Investir na formação do pessoal e em recursos tecnológicos e logísticos da organização;
- 8) Criar parcerias baseadas na unificação de objetivos, trabalho desenvolvido e no nivelamento das políticas de recursos humanos;
- 9) Divulgar e explicar as inovações planeadas, esclarecendo exhaustivamente como os cidadãos podem utilizar o novo serviço e como poderão contribuir para o seu aperfeiçoamento;
- 10) Demonstrar os resultados dos objetivos pretendidos e das respetivas iniciativas (através de medição de desempenho), o que ajuda à mudança de mentalidades, quer internas, quer externas;
- 11) Segmentar a população alvo (cidadãos-utilizadores) em grupos para identificar as suas expectativas quanto a formas e modelos de atendimento;
- 12) Estabelecer padrões de qualidade no atendimento, com base nas expectativas dos cidadãos e compará-los com a eficiência e eficácia dos serviços já oferecidos;
- 13) Medir a satisfação e perceções dos cidadãos, promovendo *feedbacks* por meio de uma maior variedade de instrumentos de consulta, e tendo alguém responsável e com formação na análise desses dados, por forma a apoiar a tomada de decisão;
- 14) Monitorizar constantemente a implementação do projeto, fazendo os ajustes necessários;

15) Comunicar os resultados obtidos à comunidade envolvente, incluindo o poder político.

Qualquer modelo voltado para o cidadão deverá dar preferência a uma abordagem de definição e comunicação dos resultados desejados. Ou seja, por uma relação de cooperação e colaboração e uma implementação gradual, refletindo também as preocupações dos cidadãos em relação ao desempenho das organizações públicas (Gomes et al., 2016).

## 2.2 O desempenho organizacional público

### 2.2.1 O desempenho organizacional e o processo de medição

A gestão de desempenho assumiu um papel de maior relevância a partir de final da década de setenta, sendo vista como uma abordagem integrada, de modo a assegurar o sucesso sustentável de uma organização.

A fim de melhorar o desempenho organizacional (*performance management*), o processo de medição de desempenho (*performance measurement*) é atualmente visto como fundamental para a eficiência e eficácia das organizações (Lebas, 1995; Poister, 2003; Radnor, Zoe, & McGuire, 2004; Fryer, Antony, & Ogden, 2009; Ramadan & Borgonovi, 2015). Esta medição do desempenho é também fundamental para as organizações públicas que têm de avaliar o impacto das suas ações e da sua organização (Gomes, 2005; Bouckaert, 2013; Souaf, Wazani, & Mouadili, 2015).

A *performance measurement* consiste na avaliação e controlo da *performance*, medindo, quantitativa ou qualitativamente, a entrada, a saída ou o nível de uma atividade, incluindo medidas com base em fatores-chave de sucesso, nomeadamente medidas para acompanhar os resultados que, por comparação com os objetivos (metas) definidos, permitam a deteção de desvios. Caso se verifiquem desvios significativos, haverá necessidade de decisões corretivas de modo a conseguir alcançar-se os objetivos (metas) definidos.

A *performance management* deve ser vista numa perspetiva mais vasta, como um sistema de gestão integrando a *performance measurement*, através do envolvimento dos trabalhadores, das suas competências, incentivos e recompensas. Deverá haver uma visão organizacional compartilhada, resultando em melhorias nos processos, no comportamento, na motivação, no trabalho em equipa, no diálogo, no estilo de gestão e nas atitudes (Lebas, 1995; Radnor & Barnes, 2007; Neves, 2011). A *performance management*

trata, assim, de atingir os objetivos definidos e os resultados desejados, com o acompanhamento regular do desempenho dos colaboradores pelo superior hierárquico. A avaliação do desempenho é fundamental por forma a se introduzirem medidas corretivas, ou caso haja necessidade, revisão dos objetivos definidos, conforme é evidenciado na figura 2:

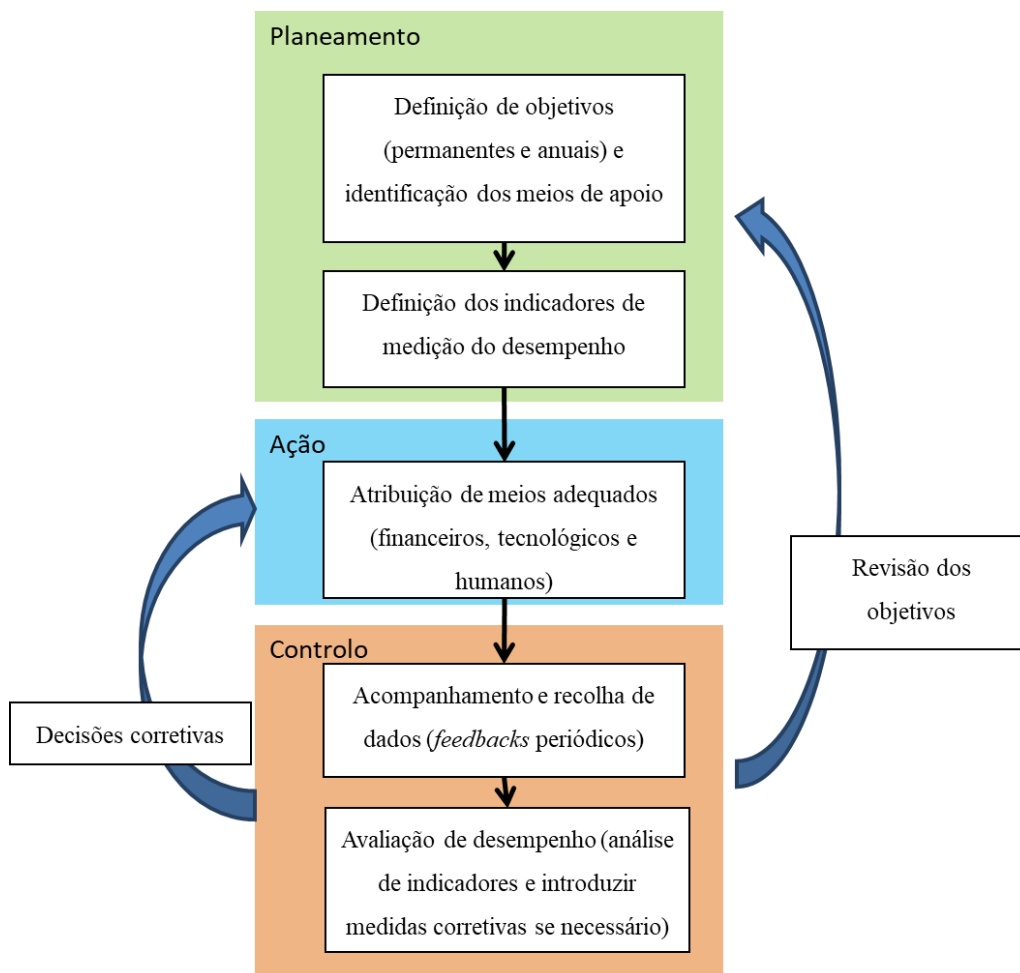


Figura 2: O processo de desempenho

Fonte: Adaptado de Neves (2011), Sotomayor, Rodrigues, & Duarte (2014), Ramadan & Borgonovi (2015).

De acordo com Fryer, Antony & Ogden (2009) e Harbour (2009), uma medição do desempenho bem-sucedida passa por:

- Alinhamento do sistema de gestão de desempenho com os sistemas existentes e as estratégias da organização, devendo existir a participação das partes interessadas (*stakeholders*);
- Desenho de um sistema que permita responder a quatro questões básicas, nomeadamente: O que avaliar? Quem irá analisar ou avaliar? Quando analisar (periodicidade)? Como avaliar (recolha, distribuição e análise)?;

– Monitorização e medição contínuas, correção de desvios, divulgação e aprendizagem a partir dos resultados.

### 2.2.2 Ciclo de gestão pública (*inputs, outputs, outcomes*)

O desempenho organizacional é obtido quando os *inputs* produzem a quantidade e qualidade dos *outputs* desejados através da organização das atividades, resultando em *outcomes* adequados para a sociedade. A avaliação dos *outcomes* das organizações constitui o principal interesse da gestão de desempenho (Bouckaert, 2013; OECD, 2009; Dooren, 2006).

Assim, para que uma organização pública possa otimizar o seu desempenho organizacional, importa compreender as componentes do ciclo de gestão pública, ou seja, perceber os *inputs* que vão para a organização, os *outputs* realizados com base nesses *inputs* e os *outcomes* que resultam da disponibilização à sociedade dos *outputs*.

A tabela 3 sintetiza diversos conceitos de *inputs, outputs e outcomes* apresentados por alguns autores, por forma a se detalhar e distinguir melhor os mesmos.

Tabela 3: Conceitos de *inputs, outputs e outcomes*

<b>Autores</b>	<b><i>Inputs</i></b>	<b><i>Outputs</i></b>	<b><i>Outcomes</i></b>
Moore (2004)	Entradas	Saídas	Resultados organizacionais
Dooren (2006)	Alocação de recursos a atividades para produzir <i>outputs</i>	Programas que permitam ir ao encontro das necessidades da sociedade	Resultados que permitem causar efeitos sobre a sociedade
Bouckaert (2013)	Recursos que entram, sendo utilizados na produção de <i>outputs</i>	Fornecimento de produtos ou serviços, nomeadamente, o produto produzido	Efeitos dos produtos fornecidos, nomeadamente, as consequências em comportamentos, atitudes e interações com a sociedade

O bom desempenho organizacional é obtido, assim, através da combinação adequada destas componentes (*inputs, outputs e outcomes*), analisando-se as seguintes variáveis (Bouckaert, 2013):

– Eficiência: quantidade de recursos utilizados por unidade de serviço prestado;

– Produtividade: quantidade de serviço prestado por unidade de recurso utilizado;

- Eficácia do serviço fornecido: quantidade de efeitos ou impactos na sociedade por unidade de serviço prestado;
- Relação custo - eficácia (economia): quantidade de benefício social por unidade de recurso utilizado.

Estas variáveis podem ser analisadas em vários aspetos da organização, sendo possível medi-las através dos seguintes rácios (Dooren, 2006, p. 28; OECD, 2009, p. 16):

- Eficiência –  $\text{Custo}/\text{Output}$
- Produtividade –  $\text{Output}/\text{Input}$
- Eficácia –  $\text{Output}/\text{Outcome}$
- Economia (Custo-eficácia) –  $\text{Custo}/\text{Outcome}$

A figura seguinte (figura 3) enfatiza, assim, o ciclo de gestão pública e as relações entre a eficiência e a eficácia, de modo a otimizar o desempenho organizacional, ao nível do setor público:

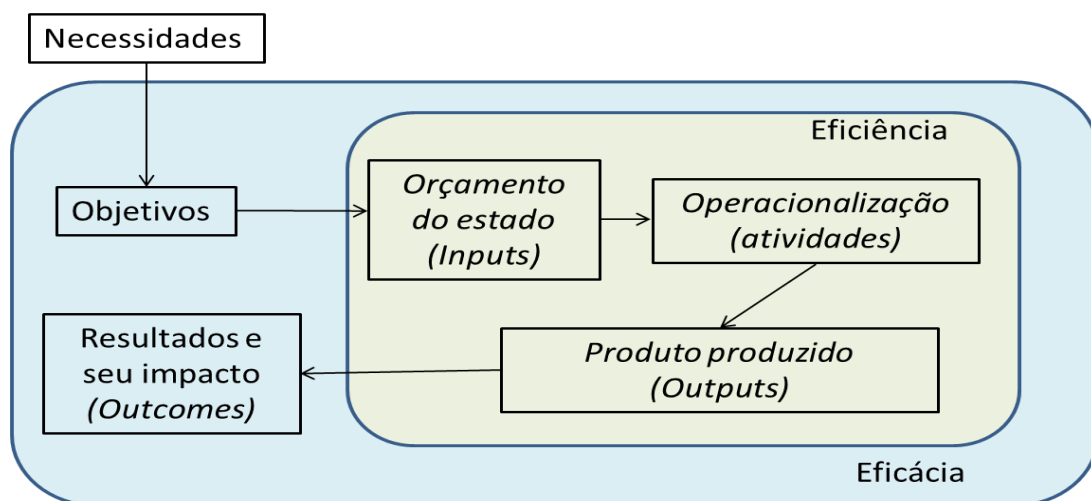


Figura 3: Ciclo de gestão pública

Fonte: Adaptado de Boland & Fowler (2000), Webber (2004), Dooren (2006) e Bouckaert (2013).

### 2.2.3 O envolvimento dos cidadãos na melhoria da qualidade do desempenho

“O conceito de qualidade de serviço tem, em geral, atraído grande atenção no setor privado já há algum tempo, tendo entrado somente na literatura da administração pública mais recentemente” (Caemmerer & Dewar, 2013, p. 1452).

Diversos investigadores demonstraram já que os cidadãos têm sido bastante úteis e confiáveis na avaliação da qualidade dos serviços públicos, permitindo otimizar os *outputs*, e consequentemente os respetivos *outcomes*, e identificando o que é pretendido e

valorizado pelos cidadãos (Blaug, Horner, & Lekhi, 2006; James, 2009; Carvalho & Brito, 2012; Mcnamara, 2012; Bouckaert, 2013). O conhecimento da opinião dos cidadãos, tornou-se, nos sistemas democráticos, um elemento fundamental na formulação, realização e implementação de políticas setoriais (Carrilho, 1995).

De facto, a satisfação dos cidadãos é cada vez mais relevante, por forma a melhorar a eficiência e eficácia do setor público, bem como para demonstrar que o desempenho deste setor, está de acordo com as expetativas e experiências do cidadão relativamente ao serviço prestado.

Diversos autores têm procurado demonstrar que a gestão do desempenho das organizações públicas permite influenciar positivamente a perceção dos cidadãos sobre os serviços públicos à comunidade (Ryzin, 2004; Andrews & Van de Walle, 2012; Mcnamara, 2012). Para além disso, a gestão do desempenho é muito usada em organizações onde os resultados organizacionais (*outcomes*) são difíceis de medir (Andersen & Hjortskov, 2014).

Ao nível do setor público, torna-se importante, perante também o cidadão, avaliar qual a necessidade de alocar recursos financeiros (*inputs*), como esses recursos estão a ser utilizados (*outputs*), bem como o que está a ser feito para a sociedade com esses recursos (*outcomes*). É neste contexto, que se constata que os cidadãos desempenham um papel fundamental na melhoria e otimização do setor público, devendo ter uma participação mais ativa na consecução dos interesses sociais (Mwita, 2000; Webber, 2004; Bouckaert, 2013; Wouter Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015).

Bouckaert (2013, p.59 ) salienta ainda que, a confiança das organizações do setor público nos seus cidadãos (e vice-versa) é um mecanismo crucial da sociedade em que os níveis de confiança deverão ter um impacto nos *outcomes*. O papel dos cidadãos, ao ser enfatizado, através das suas perceções e opiniões, permitirá ir ao encontro do que se pretende atualmente no âmbito da Nova Administração Pública (Andrews & Van de Walle, 2012; Larsen, 2016). “A perceção é um processo pelo qual os indivíduos organizam e interpretam as suas impressões sensoriais, a fim de dar sentido ao seu ambiente” (Robbins, 2013, p. 166).

O *Canadian Centre for Management Development*, com o objetivo de melhorar os serviços públicos, apresentou uma publicação, com diversos estudos de caso. Essa publicação, contém contributos e regras que as organizações públicas deverão ter em conta, por forma a melhorarem o seu desempenho perante o cidadão, nomeadamente (Blythe & Marson, 1999):

- Conhecer claramente quem são os clientes e quais os serviços que a organização fornece;
- Procurar ter apoio político, de modo a que as organizações defendam a sua própria visão e obtenham o consentimento público;
- Ter uma liderança interna forte e comprometida com os projetos a desenvolver, alocando recursos suficientes ou com grande empenho por parte dos gestores de projeto;
- Ter em conta o *feedback* do empregado, do cidadão ou do cliente para a melhoria do serviço;
- Reforçar a comunicação, crucial para a construção de apoio à iniciativa entre funcionários, cidadãos ou clientes, através de *workshops*, seminários, reuniões, consultas, fóruns públicos, entre outros.
- Definir uma estratégia, estabelecendo claramente o propósito da iniciativa, os seus objetivos, bem como a forma de implementação e avaliação;
- Garantir uma equipa dedicada à iniciativa a tempo integral;
- Assegurar recursos suficientes para a iniciativa (incluindo financeiros, humanos, suporte técnico e tempo).
- Procurar treinar os gestores e empregados no serviço centrado no cidadão;
- Implementar melhorias contínuas e permanentes sugeridas pela medição do desempenho;
- Implementar essas melhorias de acordo com o tipo de organização e missão;
- Optar por abordagens simples que em muitos casos funcionam bem, sendo menos dispendiosas e demoradas;
- Demonstrar os resultados da iniciativa (através de medição de desempenho) nos casos de resistência à mudança para ajudar à mudança de mentalidades;
- Gerir os interesses divergentes, através de negociações, trocas e acordos;
- Planear alternativas, caso a implementação da iniciativa seja mais lenta do que o planeado (devido a resistência e/ou interesses concorrentes).

Por forma a avaliar a implementação destas regras, é fundamental verificar a forma como estas estão implementadas e efetuar a medição do desempenho da organização perante o cidadão.



#### 2.2.4 A medição do desempenho na administração pública portuguesa

De modo a otimizar o desempenho organizacional público, existe a necessidade das organizações procurarem implementar sistemas que permitam medir o seu desempenho (*performance measurement*) (O’Flynn, 2007).

No âmbito da Nova Administração Pública, também em Portugal, existem preocupações relativas ao controlo de gestão, por parte das entidades públicas. Estas necessitam de um adequado sistema de medição de desempenho, sendo este “um processo fundamental para a gestão da *performance*, na medida em que visa motivar os gestores para a tomada de decisão para o desenvolvimento das atividades que permitam (...) o alcance dos respetivos objetivos, fornecendo-lhes os instrumentos de que necessitam para acompanhar e controlar os resultados” (Neves, 2011, p.195).

Este sistema de medição do desempenho, foi materializado através da Lei n.º 66-B/2007<sup>9</sup>, de 28 de dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). De acordo com o seu n.º 2, do art.º 1º, este sistema visa “contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

O SIADAP possui três subsistemas, visando a avaliação e melhoria do desempenho dos Serviços (SIADAP 1), dos Dirigentes (SIADAP 2) e dos Trabalhadores (SIADAP 3) da Administração Pública. Estes sistemas de avaliação de desempenho baseiam-se em indicadores de medida dos resultados pretendidos.

De acordo com o art.º 10º, a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o qual inclui:

- A missão do serviço;
- Objetivos estratégicos plurianuais;
- Objetivos fixados anualmente;
- Indicadores de desempenho;
- Meios disponíveis;
- Grau de realização dos resultados obtidos na prossecução dos objetivos;

---

<sup>9</sup> Esta Lei foi já alterada pelas Lei n.º 66-B/2012, Lei n.º 55-A/2010 e Lei n.º 64-A/2008, ambas de 31 de dezembro do respetivo ano.

- Identificação dos desvios;
- Avaliação final do desempenho.

Os objetivos e os indicadores deverão ter por base os parâmetros da eficácia, eficiência e qualidade. Os indicadores de qualidade deverão traduzir o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, conferindo-lhes aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

De acordo com o art.º 8º, o SIADAP articula-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública que integra as seguintes fases:

- a) Fixação dos objetivos do serviço para o ano seguinte, tendo em conta a sua missão, as suas atribuições, os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente máximo, os resultados da avaliação do desempenho e as disponibilidades orçamentais;
- b) Aprovação do orçamento e aprovação, manutenção ou alteração do mapa do respetivo pessoal, nos termos da legislação aplicável;
- c) Elaboração e aprovação do plano de atividades do serviço para o ano seguinte, incluindo os objetivos, atividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica;
- d) Monitorização e eventual revisão dos objetivos do serviço e de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo;
- e) Elaboração do relatório de atividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, nele integrando o balanço social e o relatório de autoavaliação previsto na presente lei.

Compete, ainda, ao serviço de cada ministério com atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, assegurar a coerência, coordenação e acompanhamento do ciclo de gestão dos serviços com os objetivos globais do ministério e sua articulação com o SIADAP.

Este ciclo contempla, basicamente, oito fases a preencher num sistema da Avaliação de Desempenho da Administração Pública, denominado por Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública (GeADAP):

1ª fase: Definição dos Objetivos. Neste passo, deverão ser registados os seguintes dados:

- Missão do Serviço;
- Objetivos Estratégicos;

- Objetivos Operacionais, com os respetivos indicadores;
- Recursos Humanos planeados para o ano em causa;
- Recursos Financeiros planeados para o ano em causa.

2ª fase: Aprovação dos objetivos. Deverá ser inserida em sistema a data de aprovação dos objetivos pelo serviço.

3ª fase: Disponibilização ao Público. Este passo, depois de devidamente ativada, permite que os objetivos definidos, após a respetiva aprovação pela Tutela do serviço, sejam consultados por qualquer cidadão na página da GeADAP;

4ª fase: Reformulação. Este passo é opcional e deverá ser utilizado, quando é necessário realizar qualquer alteração aos objetivos ou dados inicialmente inseridos e aprovados.

5ª fase: Aprovação dos Objetivos Reformulados. Quando houver reformulação dos objetivos, deverá ser registado no sistema a respetiva data de aprovação.

6ª fase: Monitorização. A monitorização, sendo opcional, pode ser utilizada quando os objetivos já estão definidos e devidamente aprovados no Sistema. Esta funcionalidade permite acompanhar a evolução do cumprimento dos objetivos, ao longo do ano em avaliação, através do registo dos resultados intercalares (mensais) para os indicadores estabelecidos na 1ª fase;

7ª fase: Avaliação. Este passo corresponde à verificação do grau de cumprimento do QUAR definido para o serviço no ano em causa. A introdução dos resultados para os objetivos definidos, permite o apuramento da taxa de realização dos mesmos, bem como dos desvios que tenham ocorrido entre os Recursos Humanos e Recursos Financeiros planeados e realizados.

8ª fase: Registo da nota final. O registo da nota qualitativa final representa o fim do processo e permitirá, no caso dos serviços a quem tenha sido reconhecido especial mérito, a consulta da menção de “Excelente” na página pública do Sistema.

Ao nível dos serviços, no decorrer de um processo de avaliação, não é necessário recorrer a todos os passos indicados, mas sim apenas àqueles que forem necessários e aprovadas pela Tutela dos serviços.

### 2.2.5 A CAF como modelo de desempenho organizacional público

Para comparar *inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*, existe já um modelo de gestão desenvolvido e mais vocacionado para organizações do setor público, no sentido de melhorar a qualidade do serviço público - a *Common Assessment Framework* (CAF) (OECD, 2009; Bouckaert, 2013). A sua criação foi inspirada no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management - EFQM*). A CAF, consiste numa ferramenta de apoio à implementação dos conceitos de Gestão da Qualidade na Administração Pública, com vista à introdução da qualidade nas organizações públicas.

A CAF resulta da cooperação desenvolvida entre os Ministros da União Europeia responsáveis pela Administração Pública e da cooperação de sucessivas Presidências da União Europeia, nomeadamente, do Reino Unido e da Áustria em 1998, da Alemanha e da Finlândia em 1999 e de Portugal em 2000. A CAF resultou ainda da colaboração conjunta entre a EFQM, a Academia Speyer, e o *European Institute for Public Administration* (EIPA).

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, 2009), a CAF é utilizada em toda a Europa como estrutura comum para a avaliação da qualidade das Administrações Públicas e para as assistir na busca da excelência. O nome atribuído a este modelo de desempenho organizacional deriva de três conceitos essenciais: (1) “*Common*” (“Comum”) significa que as mesmas estruturas e sistemas são empregues pelas organizações de serviço público dos diferentes países, apesar das diferenças ao nível da situação socioeconómica e da cultura administrativa; (2) “*Framework*” (“Estrutura”) indica que esta consiste num conjunto de princípios de qualidade agrupados de uma maneira lógica e coerente. Esta estrutura engloba todas as características de funcionamento, no sentido de se confrontar com a realidade de uma organização eficaz e de poder estabelecer um diagnóstico preciso do seu estado de saúde; (3) “*Assessment*” (“Avaliação”) diz respeito às diligências a efetuar nos domínios identificados como tendo necessidade de melhorias.

Em Portugal, a entidade responsável pela promoção da CAF é a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). A aplicação da CAF integra-se no âmbito da Reforma da Administração Pública, designadamente através do SIADAP, o qual prevê para além da avaliação das pessoas (funcionários), a avaliação dos serviços e organismos públicos. O SIADAP deve articular-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública prevendo a elaboração e aprovação do plano de atividades do

serviço para o ano seguinte. Deverá ainda incluir os objetivos, atividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica, para que, aquando da elaboração do relatório de atividades, haja uma demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados.

A CAF surge, assim, como um modelo de gestão para a administração pública que permite o diagnóstico organizacional, “subscrevendo os conceitos fundamentais da excelência” (European Institute of Public Administration, 2012, p. 10).

De entre os oito conceitos de excelência preconizados para a CAF, os dois primeiros dizem respeito ao enfoque da organização nos resultados e nos cidadãos/clientes. Deste modo, torna-se claro que os resultados são atingidos de forma a satisfazer todas as partes interessadas da organização (tutela, cidadãos/clientes, parceiros e colaboradores), em linha com os objetivos definidos. Para tal, a organização pública deverá focalizar-se nas necessidades dos cidadãos/clientes, quer dos atuais quer dos potenciais, de forma a que os cidadãos possam contribuir para a melhoria do seu desempenho (European Institute of Public Administration, 2012, pp. 10-11). Acima de tudo, este modelo procura “apoiar o setor público em benefício de todas as partes interessadas em geral e dos cidadãos em particular” (European Institute of Public Administration, 2013, p. 7).

A figura 4 ilustra a estrutura do CAF:



Figura 4: Estrutura da CAF

Fonte: Manual do CAF 2013 (<http://www.caf.dgaep.gov.pt>)

As nove caixas identificam os principais aspetos a ter em conta numa análise organizacional. Dentro de cada uma delas existe um critério. Os critérios representam as

dimensões da organização que devem ser consideradas durante a avaliação e que, por sua vez, integram subcritérios. Ao nível do critério dos “resultados orientados para a satisfação dos cidadãos/clientes”, os mesmos deverão ser medidos, relativamente à satisfação dos clientes/cidadãos quanto ao desempenho organizacional.

No entanto, este modelo ou outro, requerem adaptação à organização para que se constituam como uma ferramenta interativa interna (Radnor & McGuire, 2004).

## 2.2.6 O desempenho através da criação de valor público

A criação de valor público resulta principalmente do desempenho organizacional, sendo fundamental que as organizações públicas sejam eficientes, eficazes e alcancem os resultados sociais desejados (Moore, 2003, 2004, 2012; Stoker, 2006).

Moore (2004), enfatizou três aspetos fundamentais para a *performance* das organizações públicas, nomeadamente:

- Produzir bens/serviços atuais;
- Atingir resultados sociais;
- Manter a confiança e legitimidade da organização.

Deste modo, Moore (2004) argumenta que na criação de valor público se destacam as seguintes perspetivas a ter em consideração no desempenho organizacional:

- Qual o valor público que a organização pública produz?
- Quais as fontes de suporte e que legitimam a atuação?
- Quais as capacidades operacionais que permitem criar valor?

Estas perspetivas encontram-se relacionadas entre si, sendo esquematizadas por Moore como um “triângulo estratégico” (figura 5).

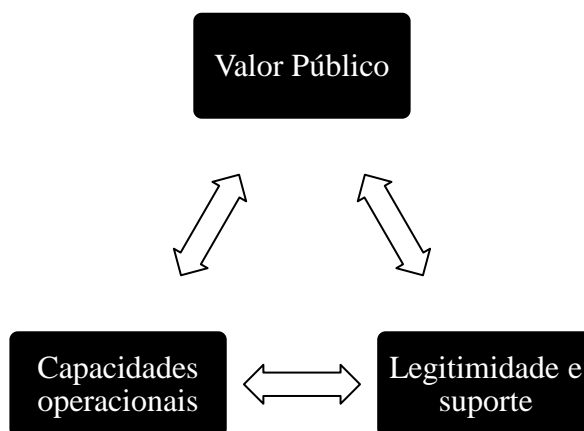


Figura 5: O triângulo estratégico para criar valor público

Fonte: Adaptado de Moore (2004).

Assim, por forma a criar valor público organizacional, Moore (2003, 2012) apresenta os seguintes elementos-chave a implementar no âmbito de cada perspetiva (tabela 4):

Tabela 4: Elementos chave da criação de valor público

<b>Perspetiva da Legitimidade e Apoio</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos;</li><li>• Atuação dentro da legalidade;</li><li>• Cobertura pela comunicação social;</li><li>• Posição política democrática e isenta;</li><li>• Posição da organização democrática e isenta;</li><li>• Suporte político;</li><li>• Envolvimento dos cidadãos como coprodutores.</li></ul>
<b>Perspetiva da Capacidade Operacional</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestão dos recursos financeiros;</li><li>• Gestão dos recursos humanos;</li><li>• Definição de procedimentos que permitam qualidade do desempenho operacional;</li><li>• Aprendizagem organizacional;</li><li>• Sistemas de gestão de desempenho;</li><li>• Produção de <i>outputs</i> com qualidade e em quantidade adequada.</li></ul>
<b>Perspetiva da Criação de Valor Público</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cumprimento de objetivos estratégicos de acordo com visão e missão;</li><li>• Ligação entre os objetivos, atividades, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>;</li><li>• Atividades e <i>outputs</i> que criem adequados <i>outcomes</i>;</li><li>• Verificar o alcance dos <i>outcomes</i>.</li></ul>

Fonte: Moore (2003, 2012).

A criação de valor público é obtida através da legitimidade na atuação da organização pública, bem como, pela implementação de adequadas capacidades operacionais. Para isso, existe a necessidade das organizações procurarem implementar sistemas que permitam medir o desempenho organizacional (*performance measurement*), de modo a otimizá-lo (O'Flynn, 2007).

## 2.3 Segurança e Defesa Nacional

### 2.3.1 O conceito de segurança

Atualmente é “cada vez mais difícil ver onde acaba a “defesa” e começa a “segurança”. Antigamente isto era fácil: defesa lidava com riscos e ameaças externas; a segurança com as internas. Caso se prefira, dito de outra maneira: a defesa lidava com o inimigo e a segurança com o cidadão. Mas isto era antigamente. Hoje, em quase todas as situações concretas não há “interno” e “externo” e não se sabe onde está o inimigo” (Telo, 2016, p. 20).

A conceção clássica do conceito de segurança surge associada à Teoria Realista das Relações Internacionais e foca uma abordagem em torno da segurança externa, de acordo com a dimensão militar de responsabilidade dos Estados (Moreira, 1999). Em reforço a esse aspeto, os assuntos militares constituíam a dimensão primária da segurança, sendo vistos como situações de possível conflitualidade militar e centradas na preservação do território estadual contra uma agressão externa (Fernandes, 2004).

Foi no período da Guerra-Fria, onde a dimensão militar dominava todas as extensões da segurança, que o conceito de segurança teve como principal alicerce “a segurança nacional dos Estados” contra uma ameaça externa (Pires, 2018).

Com o término da dissuasão militar entre as duas grandes potências e com o impacto da globalização, houve necessidade de uma reconceptualização, em que, a segurança continuou a ser o ponto essencial da dinâmica dos Estados, mas sobre outra perspetiva, passando a ter uma visão mais alargada (englobando inclusive a segurança humana<sup>10</sup>) e tendo que se adaptar aos contextos nacionais e internacionais.

O conceito de Segurança sofre, assim, alterações, orientando-se para riscos diversos, mais difusos na forma, origem, espaço e atores e, por vezes, materializados longe das fronteiras territoriais dos Estados. Desta forma, colocam-se aos Estados novos desafios, com a manifestação de novas e diferentes ameaças, interdependentes, de múltiplas naturezas, dinâmicas, polimorfas, assimétricas e globais, que ao não reconhecerem fronteiras, a sua atuação manifesta-se no interior das tradicionais fronteiras políticas e de soberania dos Estados (Gärtner, Hyde Price, & Reiter, 2001; Brandão, 2004; Moreira, 2004; Silva, 2010; Drent et al., 2015; Garcia, 2015).

---

<sup>10</sup> Conceito introduzido em 1994, através do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.



De acordo com Barroso (2014), existem quatro razões principais para que o problema da segurança continue a ser um dos elementos centrais de resposta dos Estados:

- A busca da segurança orienta os estados na utilização última da força militar;
- As preocupações com a segurança determinam o que constitui ameaças aos valores a proteger;
- O conceito de segurança ajuda a discriminar o que é verdadeiramente um assunto de segurança;
- Só um conceito claro de segurança permite alargar o âmbito de aplicação sem desvirtuar o seu objeto.

Por estas razões, Barroso (2014) argumenta que é importante compreender melhor a ligação entre segurança e defesa, nomeadamente: O que é a segurança? Qual a importância da segurança? A quem é dirigida a segurança? Que meios utilizar para alcançar a segurança?

Em resposta à mudança do ambiente de segurança e aos novos desafios e ameaças, Portugal, ao fazer parte da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), precisa de novas estratégias. De facto, é fundamental que os países da UE possuam capacidades para, coletivamente, poderem fazer face a esses desafios e ameaças. Essas capacidades são criadas no âmbito dos sistemas plurianuais de planeamento de defesa (Drent et al., 2015).

### 2.3.2 Do conceito de Segurança Nacional ao de Defesa Nacional

Ao nível nacional, existe uma grande preocupação pela segurança do cidadão, estando mesmo vertida na Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>11</sup>, no seu artigo 27.º (Direito à liberdade e à segurança), no qual se prevê que “todos têm direito à liberdade e à segurança”.

Relativamente ao conceito de segurança e à sua importância, o Instituto de Defesa Nacional (IDN), em 1979, fixou o conceito de Segurança Nacional como sendo “a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, a independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento

---

<sup>11</sup> VII Revisão Constitucional de 2005.

normal das funções do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Santos, 2000, p. 81; Ferreira, 2015, p. 35).

Ao nível político, o conceito de segurança assume forma discursiva, resultando desde logo integrado, ao nível do Direito constitucional, nos direitos, liberdades e garantias (Art.º 27.º - Direito à liberdade e à segurança) e na atual Lei de Segurança Interna<sup>12</sup> (LSI).

Pela atual CRP tende a existir uma leitura bipartida do conceito de segurança e de quem a deverá assegurar. A segurança interna compete às Forças de Segurança (art.º 272.º da CRP), enquanto, a defesa nacional compete às Forças Armadas (art.º 275.º da CRP).

Decorrente destes princípios e disposições da CRP, a própria LSI, no seu art.º 1.º refere que, a segurança interna é “toda a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”. No entanto, poder-se-á entender também que, a segurança é um direito fundamental e quem a promove deverá ser o Estado e não especificamente, por exemplo, as Forças de Segurança (Santos, 2018).

Para a defesa de um país, um dos meios que o Estado possui para influenciar o ambiente e alcançar a segurança são as forças militares, sendo fulcral avaliar a situação atual, bem como os objetivos e valores do Estado a serem afetados (Barroso, 2014).

Importa, assim, clarificar o conceito de Defesa, uma vez que “é uma atividade permanente (em tempo de paz, de crise e de guerra), de dimensão interna e externa, de naturezas civil e militar, estatal e não-estatal, coletiva e individual, que tem por objetivo a Segurança Nacional, onde se incluem, naturalmente, as suas dimensões Interna, Externa, Internacional e Transnacional” (Vieira, 2014, p. 275). O conceito de Defesa Nacional foi também adotado pelo IDN em 1979, sendo “o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os

---

<sup>12</sup> A Lei n.º 59/2015 de 24 de junho, procedeu à primeira alteração da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando somente a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

tipos de ameaça que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional” (Santos, 2000; p. 81).

Neste sentido, para o IDN, a “Defesa Nacional tem por objetivo garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa” (Ferreira, 2015, p. 35). No fundo, “é a atividade ou conjunto de atividades que visam obter, manter, garantir segurança” (Dias & Sequeira, 2015, p. 122).

De salientar, ainda, que a “União Europeia (UE) reconhece que o conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (Costa, 2010, p. 8)

Por força da atual LSI e da Lei de Defesa Nacional (LDN)<sup>13</sup>, a segurança nacional e controlo de fronteiras externas, assumem-se como fundamentais no combate às atuais ameaças, nomeadamente, ao terrorismo. A atual Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro, veio salientar a necessidade de coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade, nomeadamente, as Forças de Segurança (FSeg) e as FFAA.

Fica, assim, prevista a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança, em situações de intervenção perante ameaças terroristas, respeitando o atual quadro constitucional e legal. Esta atuação e cooperação, é operacionalizada pelo Plano de Articulação Operacional, envolvendo também os serviços de proteção civil e de emergência médica. As regras a constar nesse Plano foram definidas e enquadradas nas "Orientações para os Mecanismos de Cooperação entre as Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança", aprovadas em 28 de maio de 2019 pela Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna e pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.

Deste modo, é permitido que os militares atuem sob a direção operacional da entidade da força de segurança que está a comandar a operação e apenas quando a força de

---

<sup>13</sup> Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto.

segurança não tiver os meios necessários de resposta. Essa atuação é efetuada através de um elemento de ligação das FFAA.

### 2.3.3 As atuais ameaças e riscos à segurança e defesa nacional

O atual ambiente de segurança é caracterizado por uma grande variedade de ameaças, riscos e desafios. As ameaças e riscos poderão ter a mesma designação do século passada, mas apresentam atualmente, acuidades e perceções diferentes. Para além disso, as próprias perceções dos cidadãos quanto às atuais ameaças e riscos, nem sempre coincidem com as visões institucionais dos países (Drent et al., 2015; Borges, 2016).

Uma ameaça é qualquer acontecimento, ação ou evento de cariz intencional e violento, que ponha em causa vidas humanas, a unidade do sistema internacional, a paz e a segurança internacional (United Nations, 2004; Pires, 2016). O que distingue ameaça de risco à segurança, é que este último, não é intencional, ou seja, os riscos são ameaças não intencionais, originadas pela ocorrência de fenómenos naturais ou resultantes de acidentes (Pires, 2016; Santos, 2016). “As ameaças transnacionais previsíveis para o futuro estão relacionadas com as capacidades dos atores que as emitem, incluindo as especificidades dos instrumentos de que dispuserem para as produzir, entre as quais convém destacar o potencial da força utilizada” (Santos, 2016, p. 297). Como exemplos, o terrorismo é uma ameaça (transnacional) à segurança. Um desastre ambiental é um risco (Escorrega, 2009).

Quanto às diferentes ameaças e riscos à Segurança Nacional, Borges (2016) analisa as perspetivas institucionais das ameaças e riscos transnacionais, tendo por base uma análise comparativa das estratégias nacionais dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (apêndice A). Apesar da amostra ser reduzida, o estudo é representativo em termos de peso político, económico e militar. Neste estudo, o autor conclui que, as ameaças de cinco dos membros do Conselho CS da ONU “são maioritariamente comuns no que respeita às ameaças transnacionais, apesar das leituras diferentes que são pontualmente feitas das mesmas ameaças e das preocupações distintas de âmbito regional e local, questões relacionadas direta e compreensivelmente com os valores, os interesses e os objetivos políticos de cada Estado” (Borges, 2016, p. 48).

Assim, por força do atual paradigma de segurança, é lógico afirmar-se que ao nível das “principais ameaças ou fatores de risco assinala-se o crescente papel de atores não estatais em situações de conflito, a expansão de atividades associadas ao terrorismo e ao crime organizado transnacional, a globalização das ciberameaças, a emergência de

conflitos civis e militares regionais, norteados por um pendor geoestratégico e as crescentes tensões nas relações entre o Norte e o Sul, o Leste e o Ocidente” (Feiteira, 2016, p. 288). Estas ameaças transnacionais apresentam um elevado risco para um Estado, interferindo nas funções do mesmo e possuem um elevado potencial de exploração das vulnerabilidades estruturais e conjunturais (Fernandes, 2005).

De acordo com Couto (1988), a ameaça pode incidir num Estado, de forma direta (como um atentado à integridade territorial) ou indireta, podendo ser avaliada e caracterizada por um conjunto de fatores:

- Natureza e origem;
- Génese (fundamentos culturais, sociais, económicos e históricos);
- Incidência (de âmbito geral ou sobre ou setor do Estado);
- Probabilidade (elevada, moderada ou baixa);
- Modo de concretização;
- Dimensão espacial (espaço geográfico de probabilidade de materialização) e temporal (espaço temporal de probabilidade de materialização);
- Intensidade (forte ou fraca);
- Efeitos (potenciais ou reais).

#### 2.3.4 A política de defesa da OTAN

Durante mais de duas décadas, a OTAN tem-se concentrado em operações de gestão de crises, começando nos Balcãs no início dos anos noventa e culminando com a maior operação aliada existente no Afeganistão (Drent et al., 2015).

No entanto, o ambiente de segurança moderno contém um conjunto crescente de desafios para a segurança do território e das populações. Os cidadãos das Nações aliadas, dependem da OTAN para se defender. Assim, a missão essencial da OTAN permanecerá a mesma: garantir que a Aliança permaneça uma comunidade sem paralelo de liberdade, paz, segurança e valores partilhados (NATO, 2010).

A postura de defesa atual da OTAN baseia-se numa combinação eficaz de sistemas, armas e forças treinadas para trabalhar em conjunto de forma perfeita. Esta situação implica a necessidade dos países membros, possuírem adequadas, e sempre prontas, capacidades para fazer face a estas ameaças, sendo fundamental investir nas capacidades certas (Drent et al., 2015).

Para fazer face a este desafio, decorreu em 2010, em Lisboa, um encontro onde se abordou um novo conceito estratégico para a aliança, decorrente dos acontecimentos no Afeganistão. Este conceito pretende que se continue a ser eficaz contra as novas ameaças, identificando a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa como as tarefas essenciais que a OTAN deve continuar a cumprir para assegurar a segurança de seus membros (NATO, 2010).

Especificando melhor estas tarefas, ao nível da defesa coletiva, é fundamental desenvolver e adquirir capacidades militares para fazer face às atuais ameaças, através da cooperação multinacional, de modo a se obter economias de escala, reduzindo custos e fornecendo interoperabilidade dos meios (NATO, 2010). O Processo de Planeamento de Defesa da OTAN é o principal meio para identificar e priorizar os recursos necessários, devendo dar-se ênfase à indústria de defesa dos países membros. Este processo de planeamento exige recursos adequados e novos parceiros, em tempos de mudança, nomeadamente:

- Reconfigurar o vínculo entre os países membros, contra as novas ameaças e de modo a garantir a segurança dos cidadãos;
- Trabalhar mais de perto com importantes parceiros internacionais, nomeadamente, as Nações Unidas, a União Europeia e a Rússia, na prevenção e gestão de crises e conflitos;
- Criar condições para um mundo sem armas nucleares, no entanto, enquanto houver armas nucleares no mundo, a OTAN permanecerá uma Aliança nuclear;
- Comprometer a OTAN em direção a uma aliança mais efetiva, eficiente e flexível, para que os contribuintes vejam resultados, ao nível do dinheiro investido na defesa.

Para o atual processo de planeamento, a dissuasão com base na combinação adequada de capacidades nucleares, convencionais e de defesa de mísseis balísticos continua a ser o elemento central da estratégia geral da OTAN.

Relativamente à segunda tarefa essencial - a gestão de crises - a melhor forma é prevenir que os conflitos aconteçam. A OTAN deverá monitorizar e analisar o ambiente internacional continuamente, sendo fundamental melhorar a partilha de informações entre os aliados, desenvolver mais doutrina militar ao nível das operações atuais (contrainsurreição, estabilização, reconstrução, entre outras) e interagir mais com parceiros civis (integração no planeamento, treino de especialistas, entre outros).

Ao nível da terceira tarefa essencial – a segurança cooperativa - o controlo de armas, o desarmamento e a não proliferação das mesmas, contribuirá para a paz e segurança de todos os membros da Aliança. Esta cooperação, será efetuado através de parcerias com países relevantes, outras organizações e acordos também com a Rússia. Existirá também, uma política de porta aberta de adesão à OTAN, a todas as democracias europeias que cumpram com os padrões de adesão, uma vez que o alargamento contribui para a paz.

No entanto, a intervenção da Rússia na Ucrânia em 2014, trouxe de novo a necessidade dos países membros ponderarem o art.º 5º do Tratado Atlântico Norte (Drent et al., 2015, p. 24) que estipula o seguinte:

*“As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte”.*

Para fazer face a esta situação e aos restantes desafios, os países membros aprovaram um Plano de Ação de Prontidão (*Readiness Action Plan*), que visa introduzir medidas de tranquilização e de afirmação (*NATO Assurance and Adaptation Measures*). Este plano, enquadra-se numa abordagem a ter de 360 graus, por parte da OTAN, de modo a que a Aliança responda de forma oportuna e robusta às ameaças e desafios dos diversos atores. Ou seja, a OTAN precisa olhar para o sul sem enfraquecer o seu compromisso de dissuasão e defesa a leste e norte, onde os riscos russos permanecem no centro do cálculo estratégico (Soreide, 2016; Wagner, 2017).

Sendo Portugal membro (fundador) da OTAN, compete-lhe, também, contribuir para o fortalecimento da mesma, através da defesa cooperativa da paz e da segurança nas regiões europeia e euro-atlântica, no âmbito dos seus compromissos internacionais com a OTAN. É exemplo disso, o reforço da presença militar terrestre, na Lituânia, com a participação durante quatro meses (de abril a julho de 2015), de 140 militares portugueses do Esquadrão de Reconhecimento (ERec) do Regimento de Cavalaria 6 (Braga), da Brigada de Intervenção do Exército. De facto, “Portugal sempre assumiu os seus



compromissos e obrigações no quadro da segurança coletiva, enquanto membro da comunidade euro-atlântica” (Viana, 2014, p. 3).

Lute & Burns (2019) resumiram as principais preocupações e desafios dos 70 anos de criação da OTAN, nomeadamente:

- Impedir mais agressões russas no Leste e a desestabilização de parceiros da OTAN;
- Aumentar o contributo dos diversos países em termos de forças disponíveis, de modo a minimizar a dependência da NATO em relação aos EUA;
- Acabar com a guerra no Afeganistão;
- Fomentar as parcerias dentro da OTAN, de modo a mitigar o aparecimento de estados fracos e grupos extremistas;
- Manter a porta aberta a novos países membros;
- Desenvolver tecnologias digitais;
- Competir com a China em termos económicos e militares.

A grande certeza para o futuro é que, a OTAN não pode depender do poder dos EUA. O investimento na defesa dos diversos países membros deverá ser apropriado e atingir 2% de peso do Produto Interno até 2024 (Zandee, 2019).

Num estudo recente efetuado pela OTAN (NATO, 2020), acerca dos sistemas de gestão e medição de desempenho existentes nos países pertencentes, foi identificado que o Balanced ScoreCard (BSC) e o Modelo de Gestão orientado para as componentes do ciclo de gestão pública (*Input, Process, Output, Outcome*) são os modelos de desempenho dominantes usados na defesa. No entanto, na maior parte dos casos são necessárias adaptações ao contexto específico de defesa das próprias nações. Nesse mesmo estudo, verificou-se que apenas doze nações, cujas identidades foram anónimas, utilizam sistemas de gestão e medição do desempenho para avaliar o desempenho das organizações militares. Enquanto duas nações têm sistemas de medição de desempenho relativamente bem implementados, os sistemas das outras nações podem ser caracterizados como tendo apenas níveis moderados ou baixos de maturidade. Algumas nações até se recusaram a participar neste estudo devido à quase ou total ausência de um sistema de medição de desempenho.



### 2.3.5 A política de segurança e defesa da União Europeia

O atual contexto internacional de instabilidade e crise e o aparecimento de novos atores, que afetam os espaços físicos tradicionais, põem em causa, a segurança dos cidadãos da UE (Europeia, 2016a; Gama, 2018; Sousa, 2018).

Para além disso, a UE tem uma responsabilidade especial que é a segurança do seu próprio continente (Drent et al., 2015). “Em 2013, o Conselho Europeu solicitou à sua alta representante, na altura Catherine Ashton, a redação de um documento que avaliasse o impacto que as mudanças operadas no sistema internacional teriam sobre a UE” (Pérez, 2017, p. 71). Neste sentido, o “Conselho Europeu de junho de 2015 mandatou a Alta Representante da União Europeia (UE) para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e Vice-Presidente da Comissão, para dar continuidade ao processo de reflexão estratégica que visa a preparação de uma estratégia global (...) no domínio da política externa e de segurança, em estreita colaboração com os Estados-Membros, a apresentar ao Conselho Europeu até junho de 2016” (Viana, Gaspar & Pinto, 2016; p. 3).

Para este efeito, assistiu-se a um reforço da cooperação em matéria de segurança e defesa. Na Cimeira de Bratislava, realizada em setembro de 2016, foi decidido dar-se um novo impulso à segurança externa e à defesa da Europa.

De modo a promover os interesses comuns e vitais, nomeadamente, a paz e a segurança, a prosperidade, a democracia e uma ordem mundial assente em regras (C. Europeia, 2016a; Pinto, 2018), foi apresentado, em novembro de 2016, o documento relativo à estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia que estabelece as seguintes grandes prioridades (Comissão Europeia, 2016b):

- A segurança da União. A Estratégia Global da UE começa em casa. A UE tem permitido aos cidadãos usufruir de uma segurança, democracia e prosperidade sem precedentes. Contudo, atualmente, o terrorismo, as ameaças híbridas, a volatilidade económica, as alterações climáticas e a insegurança energética colocam em perigo a população e o território;
- A resiliência estatal e societal a leste e a sul. É do interesse dos cidadãos da UE investir na resiliência dos Estados e sociedades a leste da Europa, até à Ásia Central, e a sul, até à África Central;
- A abordagem integrada dos conflitos. Quando se desencadeiam conflitos violentos, os interesses vitais comuns ficam ameaçados. A UE empenhar-se-á na

consolidação da paz de uma forma prática e regida por princípios e fomentará a segurança humana através de uma abordagem integrada;

- As ordens regionais de cooperação. Num mundo dividido entre pressões mundiais e apoio local, a dinâmica regional adquire importância. As formas voluntárias de governação regional oferecem aos Estados e aos povos a oportunidade de gerir melhor as preocupações de segurança, colher os benefícios económicos da globalização, exprimir mais plenamente culturas e identidades e projetar influência nas questões mundiais;

- A governação mundial para o século XXI. A UE está empenhada numa ordem mundial assente no direito internacional, que garanta os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e o acesso duradouro aos bens mundiais.

Esta estratégia global visa defender fundamentalmente os interesses dos cidadãos, devendo a UE promover a paz e garantir a segurança dos seus cidadãos e do seu território. Existe a consciência de que a segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas, dependendo a segurança interna da paz nas regiões para além das fronteiras da UE (European Union, 2016; Lopes, 2018). A política de segurança e defesa constitui-se, assim, como uma das prioridades. Esta política centra-se em três objetivos estratégicos (Council of European Union, 2016):

- Dar resposta aos conflitos e crises externas;
- Desenvolver as capacidades dos membros da UE;
- Proteger a UE e os seus cidadãos.

Relativamente a este último objetivo, “proteger a UE e os seus cidadãos é uma prioridade estratégica cada vez mais urgente. A segurança dos Estados-Membros está profundamente interligada. Qualquer ameaça a um Estado-Membro é uma ameaça para todos os outros e a todos os seus cidadãos e nenhum Estado-Membro pode satisfazer apenas as ameaças e os desafios de hoje. Devemos comprometer-nos a uma visão de que os Estados-Membros trabalhem em conjunto para reforçar a sua solidariedade política e assistência mútua, com base em um interesse estratégico partilhado em proporcionar segurança aos cidadãos da UE, contribuindo para a paz além das nossas fronteiras. Esta prioridade estratégica centra-se na segurança interna e externa - como evidenciado pelos atos violentos de terrorismo, ameaças cibernéticas e híbridas por atores estatais e não estatais, bem como tráfico ilícito e contrabando.” (European Union, 2016, p. 14).

Os países da UE, incluindo Portugal, podem contribuir para a defesa dos seus cidadãos, através de um adequado processo de desenvolvimento das suas capacidades

militares. Sendo o desenvolvimento das capacidades militares de cada Estado um outro objetivo igualmente estratégico da política de segurança e defesa, importa referir que o seu processo de desenvolvimento deve ter em conta (European Union, 2016):

- A necessidade de se desenvolverem capacidades prioritárias de acordo com o nível de ambição de cada país membro;
- O desenvolvimento de *outputs* orientado para a edificação de capacidades militares;
- A forma de resposta às crises, devendo ser rápida a sua atuação;
- A forma de condução das operações, procurando melhorar as estruturas de gestão de crises
- A otimização dos recursos, devendo haver uma preocupação constante na eficiência dos mesmos.

Importa ainda salientar que, em termos de esforço orçamental para a defesa, de acordo com Lopes (2018), os Estados - Membros da UE ocupam o segundo lugar mundial, depois dos EUA, com 203 mil milhões de euros despendidos ao nível da defesa em 2015. Todavia, esse esforço orçamental para a defesa é, muitas vezes, utilizado de forma ineficaz. De acordo com Lopes (2018), tal deve-se:

- À fragmentação do mercado europeu de defesa;
- À duplicação onerosa das capacidades militares;
- A uma colaboração industrial insuficiente e à falta de interoperabilidade.

Para fazer face a esta situação, no âmbito da estratégia global europeia da UE, foi também apresentado o Plano de Ação Europeu de Defesa. Este plano de ação assenta em três pilares principais, procurando otimizar o processo de gestão de capacidades, ao longo do seu ciclo, nomeadamente (European Union, 2016b):

- O lançamento de um Fundo Europeu de Defesa;
- A promoção dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa;
- O reforço do mercado único da defesa.

O Fundo Europeu de Defesa visa fundamentalmente financiar projetos de investigação no domínio da defesa e financiar o desenvolvimento conjunto de capacidades de defesa (contando com cerca de 5 mil milhões de euros por ano), através de um quadro financeiro plurianual a partir de 2020. Essas capacidades de defesa dizem respeito aos meios militares, incluindo o equipamento, o material e as tecnologias necessários em todos

os domínios pertinentes, não incluindo as operações de defesa ou outros elementos necessários para gerir as capacidades de defesa, tais como ações de formação, pessoal e logística.

Deverá também existir uma análise anual coordenada em matéria de defesa, de modo a proporcionar uma visão geral, a nível da UE, das despesas no domínio da defesa, do investimento nacional e dos esforços de investigação. Essa análise permitirá otimizar as capacidades de defesa europeias, através de (European Union, 2016b):

- Uma melhor identificação das lacunas em termos de capacidades militares;
- Uma cooperação mais aprofundada em matéria de defesa;
- Uma melhor e mais coerente abordagem do planeamento das despesas em matéria de defesa.

Sendo a UE um interveniente responsável a nível mundial, a responsabilidade tem de ser partilhada e exige investimento. É fundamental a colaboração com os principais parceiros e com os países que partilhem as mesmas convicções (Comissão Europeia, 2016b).

No sentido de ser reforçada a capacidade de resposta às ameaças, a UE e a OTAN assinaram uma declaração conjunta, em 08 de Julho de 2016, de modo a reforçar ainda mais a sua cooperação nos seguintes domínios estratégicos (Comissão Europeia, 2016a):

- Ameaças híbridas<sup>14</sup> transnacionais;
- Cooperação operacional, inclusive em questões marítimas;
- Cibersegurança;
- Reforço das capacidades de defesa;
- Indústria e investigação;
- Exercícios coordenados.

Um dos instrumentos que a UE tem ao seu dispor, para dar resposta a crises e conflitos, são os Agrupamentos Táticos da UE. Estes agrupamentos, são forças militares que podem ser rapidamente projetadas para o terreno. Apesar de existirem desde 2005, até à data nunca foram utilizados, devido a obstáculos políticos, técnicos e acima de tudo

---

<sup>14</sup> Ameaças que resultam da combinação ampla, complexa e adaptável, de meios convencionais e não convencionais e de medidas militares e civis, utilizadas de forma integrada por atores estatais e não estatais (Comissão Europeia, 2016a).

financeiros e também, devido aos elevados custos inerentes à projeção dos mesmos para um determinado Teatro de Operações.

Para fazer face ao obstáculo financeiro, os países membros da UE acordaram, em 22 de junho de 2017, suportar a projeção dos mesmos, como um custo comum. O financiamento será gerido, de forma permanente, através do mecanismo *Athena*. O *Athena* é um mecanismo de financiamento das despesas comuns relacionadas com as operações militares da UE, no âmbito da política comum de segurança e defesa (Europeia, 2015).

### 2.3.6 A política de Defesa Nacional e suas prioridades

A política de Defesa Nacional é exercida pelos princípios e objetivos definidos na CRP e na LDN. Para a consecução desses objetivos, foi aprovado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>15</sup> (CEDN), definindo as prioridades do Estado em matéria de defesa. As orientações fundamentais são definidas no programa do Governo, em obediência aos princípios e aos objetivos permanentes definidos na Constituição e LDN (art.º 4º e 6º da LDN).

Estes princípios e objetivos, embora caracterizados com uma grande latitude, permitem identificar áreas de potencial intervenção das FFAA, para a defesa de valores fundamentais da defesa, constantes no CEDN (2013). Os valores fundamentais são: a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional e o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional.

Assim, constituem-se como objetivos permanentes da defesa nacional (art.º 5º da LDN e ponto 3. do CEDN), os seguintes:

- A soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional;
- A liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional;
- A liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado;

---

<sup>15</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 05 de Abril.

- A manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais;

- O fortalecimento das capacidades de coesão da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir, pelos meios adequados, a qualquer agressão ou ameaça externas.

Estes objetivos são, contudo, uma extrapolação um pouco mais detalhada dos objetivos constitucionais (n.º 2, do art.º 273 da CRP) que não sendo suficientemente detalhados, mas sendo de caráter duradouro, o próprio nome os caracteriza em permanentes.

No presente, cada vez mais, as fronteiras da segurança nacional vão, também, para além das fronteiras territoriais do Estado. A segurança assume-se como transnacional para fazer face “a ameaças não militares que cruzam as fronteiras territoriais e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida” (Garcia, 2006, p. 344).

Como referem Garcia (2015), Santos (2013) e o próprio CEDN (2013), é importante implementar uma abordagem integrada de segurança interna e externa, ao nível das ameaças transnacionais. No quadro das atuais políticas de segurança e defesa nacional, mais especificamente para a componente militar, estão definidos os seguintes objetivos conjunturais (ponto 4. do CEDN):

- O desenvolvimento da capacidade para enfrentar as ameaças e riscos mais prováveis e para cumprir os compromissos internacionais, incluindo a participação relevante das Forças Armadas em missões internacionais de paz;

- A racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas;

- A contribuição para o fortalecimento da coesão da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

É fundamental, assim, melhorar a eficiência dos meios empregues, por forma a responder às atuais ameaças e riscos que, de acordo com o CEDN (2013) incluem:

- O terrorismo, uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional;

- A proliferação de armas de destruição massiva, que representa uma ameaça mais imediata e preocupante, na medida em que tal leve à sua eventual posse por grupos terroristas ou resulte em crises sérias na segurança regional de áreas vitais;

– A criminalidade transnacional organizada, uma vez que, a posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição, lhe impõem particulares responsabilidades;

– A cibercriminalidade, porquanto os ciberataques são uma ameaça crescente a infraestruturas críticas, em que, potenciais agressores (terroristas, criminalidade organizada, Estados ou indivíduos isolados) podem fazer colapsar a estrutura tecnológica de uma organização social moderna;

– A pirataria, não só pela dependência energética e alimentar e pela importância do transporte marítimo para a economia nacional, mas também, pelas crescentes responsabilidades nacionais na segurança cooperativa dos recursos globais.

Para além destas, Portugal terá ainda de melhorar a sua capacidade de prevenção e resposta a riscos de natureza ambiental, tais como:

– Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos que, quer pelos efeitos destrutivos, quer pelo seu impacto potencialmente prolongado, podem afetar seriamente a capacidade de Estados, sociedades e economias continuarem a funcionar de forma normal e segura;

– Ocorrência de ondas de calor e de frio, com potenciais efeitos na morbilidade e mortalidade da população;

– Atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais;

– Pandemias e outros riscos sanitários, capazes de criar não só números significativos de vítimas, como de causar problemas de segurança adicionais pelo pânico que podem gerar.

Exige-se, assim, às FFAA portuguesas, capacidades militares adequadas, para fazer face a estes riscos e ameaças globais que poderão pôr em causa a segurança nacional. Para este efeito e tendo em conta os recursos disponíveis e a conjuntura atual, de acordo com o CEDN, o emprego de recursos militares nacionais deverá obedecer à seguinte escala de prioridades:

– Em primeiro lugar, a defesa cooperativa da paz e da segurança nas regiões europeia e euro-atlântica, no âmbito dos seus compromissos internacionais, nomeadamente da OTAN, bem como na proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro;

– Em segundo lugar, o combate às atuais ameaças e riscos que poderão pôr diretamente em causa a segurança direta da região euro-atlântica;

- Em terceiro lugar, a cooperação no domínio da segurança e defesa com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
- Em quarto lugar, a participação em missões de ajuda de emergência das Nações Unidas.

De acordo com Ribeiro (2018), os dois ideais que melhor sintetizam a razão de ser das Forças Armadas – o forte espírito de serviço público e a conformação permanente com os interesses de Portugal – implicam que o País disponha de umas FFAA:

- Relevantes, prontas e credíveis, disponíveis para colaborar e cooperar com os nossos parceiros nacionais e internacionais;
- Mais próximas dos cidadãos e mais abertas à sociedade;
- Focadas no futuro e atentas a um ambiente estratégico em rápida mutação, com consequências na definição das capacidades a edificar, na organização conjunta e na doutrina de emprego operacional das forças e meios.

Atualmente, os cidadãos são centrais na definição das estratégias de segurança nacional. No entanto, são os próprios governos que admitem prontamente que pouco se sabe sobre a opinião pública sobre segurança (Stevens & Vaughan-Williams, 2016). “Na vida real, o cidadão sente a globalização em todas as suas dimensões, no que de melhor e de pior pode trazer às pessoas e ao Mundo, em especial no que respeita à difusão e domínio do que denominamos de ameaças transnacionais, como o terrorismo, as armas de destruição massiva, o crime organizado transacional, a pirataria e a cibercriminalidade” (Borges, 2016, p. 33).

Do ponto de vista jurídico português, a segurança constitui-se como um dos direitos fundamentais dos cidadãos, previstos no artigo 27º da CRP. Em termos gerais, todos os cidadãos têm direito à liberdade e à segurança, sem ameaças ou agressões. Este direito só será alcançável se o Estado demonstrar aos cidadãos que todos devem participar na atividade de segurança. Em suma, a segurança, enquanto obrigação fundamental e constitucional, é um direito de cidadania e referencial para a qualidade das suas vidas. As políticas públicas de segurança deverão ser colocadas na agenda política, por força dos problemas colocados pela sociedade civil (Silva, 2010; Feiteira, 2016).

O Estado continua ainda a ser o único ator capaz de garantir a segurança da sociedade e dos cidadãos (Fernandes, 2005). Neste âmbito, compete às FFAA, “contribuir para a segurança e o desenvolvimento de Portugal, para o bem-estar dos Portugueses e,



ainda, para afirmar o País como coprodutor de segurança internacional” (Ribeiro, 2018, p. 11).

## 2.4 O desempenho das FFAA e a criação de valor público

### 2.4.1 A criação de valor público através da legitimidade e suporte das FFAA

Os atentados de 11 de setembro de 2001 ao *World Trade Center*, bem como a sua mediatização, conduziram-nos a um estado de emergência aparentemente contínuo e sem fim à vista, implicando um direcionamento para novos tipos de ameaças, como sejam, o terrorismo e o crime organizado transnacional que constitui uma ameaça à existência de alguns Estados (Townshend, 2006).

O “fenómeno da globalização tornou porosas as fronteiras e impeliu Estados para organizações internacionais de segurança e defesa coletivas e cooperativas” (Vieira, 2014, p. 278), em que quaisquer Forças de Segurança e Forças Armadas, agindo de forma isolada, “têm dificuldade ou mesmo incapacidade para eliminar ou enfrentar as ameaças transnacionais” (Vieira, 2014, p. 279). Conforme é referido por diversos autores (Vieira, 2014; Garcia, 2015) é fundamental a cooperação entre estas forças, por forma a garantir a segurança transnacional, sendo esta um dos principais vetores de ligação da Segurança Interna à Segurança Externa.

Em conformidade com a atual LSI (art.º 25º), as FFAA não se constituem como forças e serviços de segurança<sup>16</sup>, no entanto, poderão colaborar em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da Lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurar entre si a articulação operacional (art.º 35º).

De acordo com o art.º 273º da CRP, a defesa nacional constitui-se como uma necessidade coletiva assumida pelo Estado e como zona de confluência das funções do Estado. Tal obrigação do Estado de assegurar a defesa nacional reveste um carácter instrumental da responsabilidade dos ramos das FFAA, através da realização das tarefas constitucionalmente fixadas, respeitantes à garantia, por um lado, da independência nacional e criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam, e, por outro, dos direitos e liberdades fundamentais (Sezefredo, 2019).

---

<sup>16</sup> Existem serviços na dependência hierárquica da Marinha e da Força Aérea que exercem funções de segurança: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica, respetivamente, cujas atribuições e competências se encontram nas respetivas Leis Orgânicas.

De acordo com a atual Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA),<sup>17</sup> são os ramos das Forças Armadas - Marinha, Exército e Força Aérea – que têm por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei, sendo fundamentalmente vocacionados para a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional (art.º 14ª da LOBOFA), encontrando-se estas na dependência do Governo, através do MDN. Incumbe às FFAA portuguesas, em respeito da Constituição e das demais leis (art.º 4º da LOBOFA):

- Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
- Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;
- Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses;
- Executar as ações de cooperação técnico - militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação;
- Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões, no combate a agressões ou ameaças transnacionais;
- Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Sendo a organização das FFAA portuguesas baseada numa estrutura vertical e hierarquizada (art.º 6º da LOBOFA), constituem-se assim como um pilar essencial da defesa nacional e constituem a estrutura do Estado que tem como missão fundamental garantir a defesa militar da República<sup>18</sup>. Quer a CRP, quer as atuais LDN e LOBOFA, estabelecem que o papel das FFAA deve estar orientado para as ameaças externas; no entanto, é salientado que deverá haver cooperação com as forças de segurança no combate

---

<sup>17</sup> Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 07 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro.

<sup>18</sup> Os ramos das Forças Armadas — Marinha, Exército e Força Aérea — têm assim por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos do disposto na Constituição e na lei (art.º 14º da LOBOFA).

a agressões ou ameaças transnacionais (art.º 26º da LOBOFA). Ameaças essas não militares, que atuam dentro e fora de fronteiras e que, simultaneamente, ameaçam a integridade social e política dos Estados e a qualidade de vida dos seus habitantes, como seja o Estado de Sítio e o Estado de Emergência (Nogueira, 2005, p. 81).

Ao nível da segurança interna, verificou-se já o Parecer nº. 147/2001, da Procuradoria-Geral da República, de 9 de novembro de 2001, homologado pelo MDN, em 6 de dezembro de 2001, em que estabelece que as FFAA podem ser empregues em missões de segurança interna, em caso de agressão ou ameaça externas. Assim, “desde que o poder político defina como sendo externa a origem da ameaça, a atuação das FFAA no âmbito da segurança interna para o combate a novas ameaças tem cobertura legal” (Garcia, 2015, p. 27)

Para assegurar a adaptação das FFAA ao meio envolvente, os objetivos estratégicos atualmente estabelecidos<sup>19</sup>, na Diretiva do EMGFA de 2018 a 2021, são os seguintes (Estado - Maior General das Forças Armadas, 2018):

- Fortalecer as capacidades operacionais, através da modernização das capacidades da componente operacional do Sistema de Forças. O efeito pretendido é colmatar as lacunas e robustecer as capacidades operacionais prioritárias;
- Dinamizar a edificação da capacidade de ciberdefesa nacional. O efeito pretendido é dotar as Forças Armadas com capacidade acrescida para defender as redes militares contra ciberataques e realizar operações militares no ciberespaço;
- Incrementar o contributo das Forças Armadas para a ação externa da Defesa Nacional, através de missões e operações nos quadros da OTAN, UE, ONU, CPLP e outras parcerias bilaterais e multilaterais. O efeito pretendido é aumentar a credibilidade das Forças Armadas Portuguesas e afirmar Portugal como coprodutor de segurança internacional;
- Otimizar o apoio das Forças Armadas a emergências civis, com um foco muito especial na prevenção, auxílio ao combate e rescado dos fogos rurais, bem como no apoio a cheias, terremotos, acidentes industriais graves e surtos epidémicos ou pandemias, fortalecendo a articulação com a Proteção Civil. O efeito pretendido é reforçar o espírito de

---

<sup>19</sup> A Diretiva do EMGFA de 2018/21, estabelece outros objetivos, no entanto, consideraram-se somente estas, em que o efeito pretendido diz respeito às FFAA em si. As restantes dizem respeito ao próprio EMGFA.

serviço público das Forças Armadas e da sua contribuição para a segurança nacional e o bem-estar das populações.

“Se cuidarmos satisfatoriamente da Segurança e Defesa, teremos condições mais favoráveis para enfrentar, gerir e superar a Crise” (Pinto, 2013, p.565). Ao nível “nacional e internacional, o aumento da eficiência do combate será, sempre, um produto da Defesa Nacional” (Vieira, 2014, p. 276).

#### 2.4.2 A criação de valor público através das capacidades militares

Ao nível da criação de valor público, a atual ênfase está centrada na eficiência e eficácia da organização e nos seus resultados (Moore, 2004). A melhoria da eficiência pode ser conseguida aumentando-se as saídas (*outputs*), com as mesmas entradas (*inputs*), ou mantendo-se os resultados com redução das entradas (*inputs*). Enfatiza-se, assim, a importância de alcançar as saídas certas (*outputs*), preferencialmente gerindo eficientemente as entradas (*inputs*), para se melhorar os resultados (*outcomes*) e, assim, trazer mais-valias às organizações públicas (Boland & Fowler, 2000; Webber, 2004).

Tal como Julnes & Holzer (2001), Poister (2003) verificou que os *outputs* são essenciais para alcançar os *outcomes*, sendo as medidas de *output* mais utilizadas que as medidas de *inputs* e de *outcomes*. As medidas de *output*, são fundamentais na alocação de recursos, na gestão e monitorização de programas e, ainda, na divulgação de informação para a gestão.

A medição dos *outputs* tem duas vantagens distintas, nomeadamente, recorre a indicadores de desempenho mais genéricos e proporciona oportunidades de aprendizagem prática (OECD, 2009, p. 17). “Apesar de muitas incertezas na relação entre os *outputs* do setor público e os resultados ou *outcomes* pretendidos, a medição dos *outputs* é fundamental para qualquer compreensão empírica do desempenho no setor público” (OECD, 2009, p. 43). No entanto, a natureza dos *outputs* é diferente entre as organizações, devendo ser ajustada, permitindo assim criar resultados com efeito sobre a sociedade (Dooren, 2006).

Ao nível das organizações militares, o *output* do poder militar deverá ser a capacidade de prontidão de uma força militar para realizar com sucesso uma variedade de missões, operações e ações contra adversários (Beeres, De Waard, & Bollen, 2010). Essas missões, constituem-se como o *outcome* (Aberdeen, Thiébaux, & Zhang, 2004; Heng, 2012). A noção de capacidade militar como *output* do poder militar é baseado no

entendimento de que as forças armadas de um país recebem recursos nacionais e os transformam em capacidades específicas de guerra.

Assim, as capacidades militares permitem aos países defender-se contra ameaças e adversários, nacionais e estrangeiros, numa perspetiva de estarem prontos a agir sempre que necessário. Esta evidência já é transposta para alguns países, salientando-se a Austrália no âmbito da sua estrutura da Defesa (Department of Defence, 2017) em que considera como seu *output*, as diversas capacidades militares.

Em Portugal, de acordo com o Despacho n.º 11400/2014 de 11 de setembro, entende-se por “capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade”. Essas capacidades são o produto final produzido pelas FFAA, ou seja, o seu *output* (Santos, 2013; Garcia, 2015).

Para além disso, as FFAA deverão ser capazes de gerar e explorar as capacidades militares que lhes permitam executar as suas missões nos diversos cenários gerais, sendo que o seu emprego nestes cenários deve respeitar as prioridades e orientações contidas nos Conceitos Estratégicos (Garcia, 2015). A execução dessas missões permite identificar áreas de potencial intervenção das FFAA para a sua defesa ou para o desenvolvimento de capacidades. A eficácia militar dessas capacidades, no enfrentar das ameaças e riscos mais prováveis e no cumprimento dos compromissos internacionais, torna-se *outcome* (Tellis et al., 2000, p. 134).

O desempenho das FFAA encontra-se assim, associado ao inerente cumprimento das missões que lhe estão atribuídas na Constituição e na própria Lei de Defesa Nacional (Estado - Major General das Forças Armadas, 2018). Para esse desempenho das FFAA, deverá ser atribuída prioridade no desenvolvimento das capacidades que contribuam para (Ministério da Defesa Nacional, 2014):

- A participação em teatros internacionais, no âmbito da segurança cooperativa ou coletiva, ou ainda num quadro autónomo, para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito;
- A vigilância e a afirmação nacional nas áreas marítimas sob jurisdição nacional;
- O aumento da capacidade de resistência contra ciberataques;

– A consolidação das Forças Armadas portuguesas como organização modular, flexível e moderna, adequando-as ao novo ambiente de segurança, o que implicará sinergias na edificação de capacidades, mantendo o objetivo de uma capacidade de dissuasão credível.

O fortalecimento das capacidades operacionais (militares) é visto como um dos objetivos estratégicos da atual Diretiva Estratégica do Estado-Maior General das Forças Armadas para o período de 2018 a 2021, sendo fundamental a edificação e a modernização das capacidades da componente operacional do Sistema de Forças. Para isso, deve ter-se em consideração as prioridades políticas e militares aprovadas, aproveitando a revisão da Lei de Programação Militar<sup>20</sup> (LPM), aperfeiçoando o processo de planeamento de defesa militar e incrementando as ações de divulgação que contribuam para melhorar o recrutamento e a retenção de pessoal. O efeito pretendido é colmatar as lacunas e robustecer as capacidades operacionais prioritárias (Estado - Maior General das Forças Armadas, 2018).

#### 2.4.3 O Planeamento de Defesa Militar por capacidades em Portugal

Resultantes do atual CEDN, foram aprovadas as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural na Defesa Nacional e nas FFAA Portuguesas, que ficou conhecida como Reforma “Defesa 2020”<sup>21</sup>. Essas linhas de orientação, constituíram-se como o primeiro pilar para a elaboração do conceito estratégico militar dos diversos ramos (CEM), das missões das Forças Armadas (MIFA) e do Sistema de Forças Nacional (SFN).

O objetivo primordial da reforma “Defesa 2020” passa, decisivamente, pela definição e implementação de um modelo sustentável para a defesa nacional e para as Forças Armadas, assente numa abordagem de sistema e processos. A otimização dos *inputs* (despesa militar) passa por uma melhor articulação entre os ramos das Forças Armadas e uma maior eficiência na utilização de recursos, sendo este objetivo considerado como fundamental e condição indispensável para o sucesso da reforma. De facto, esta reforma vem preconizar medidas de racionalização financeiras, obrigando a escolhas, do ponto de vista da capacidade operacional das Forças Armadas, cada vez mais eficientes e eficazes.

---

<sup>20</sup> Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

<sup>21</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril.

O atual contexto de escassez de recursos financeiros, obriga as instituições a escolhas ponderadas e profundamente refletidas também a longo prazo.

Esta reforma, veio definir um novo modelo para a Defesa Nacional, procurando estabelecer umas Forças Armadas mais modernas, mais operacionais e sustentáveis, integradas num edifício conceptual e legislativo coerente e organizado, com os seus recursos otimizados e com um claro aumento de eficiência das estruturas.

Neste contexto, são particularmente condicionantes os efetivos em pessoal e os recursos financeiros disponíveis para o desenvolvimento dos principais programas de reequipamento e sustentação das FFAA Portuguesas. As orientações para a reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e das Forças Armadas, através da reforma “Defesa 2020”, determinam que o compromisso orçamental para a defesa nacional se traduza em 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB, ou seja, cerca de 2.335 milhões de euros. A afetação do orçamento da Defesa deverá permitir o reequilíbrio dos rácios de despesa entre as componentes de pessoal (60%), investimento (15%) e operação (25%). Com este compromisso, é fundamental melhorar o desempenho organizacional.

O atual Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), encontra-se definido através da Diretiva Ministerial Orientadora desse ciclo, aprovada pelo Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, tendo como finalidade implementar um sistema de planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades militares, com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação. Pretende-se assim, definir os requisitos dessas capacidades através da:

- Identificação das lacunas consideradas prioritárias;
- Definição dos objetivos de capacidades;
- Implementação e desenvolvimento dessas capacidades;
- Revisão de resultados.

Na mesma Diretiva é ainda salientado que deverá ser atribuída prioridade, entre outras, ao desenvolvimento das capacidades que contribuam para a participação em teatros internacionais, no âmbito da segurança cooperativa ou coletiva, mantendo uma capacidade de dissuasão credível e adequando essas capacidades ao novo ambiente de segurança.

Com o objetivo de implementar a metodologia de planeamento das capacidades militares e alinhar o planeamento nacional com o ciclo de planeamento da OTAN para o período de 2014 a 2022, foram aprovadas as Diretivas Ministeriais de Planeamento de



Defesa Militar (DMPDM), através do Despacho n.º 11400/2014<sup>22</sup> e do Despacho n.º 2536/2020<sup>23</sup> do MDN.

De acordo com a Diretiva de 2014, o “planeamento orientado para a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental na qual é necessário o desenvolvimento de um maior esforço. Centrado no futuro, a clara identificação de capacidades e a forma de as alcançar, constitui uma prioridade que importa integrar aos diferentes níveis incluindo sempre a imprescindível avaliação dos recursos disponíveis e dos rácios de despesa definidos”.

De acordo com o CPDM, a edificação das capacidades militares portuguesas, assenta em 5 passos de planeamento, nomeadamente:

- I – Elaboração da Orientação Política;
- II – Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas;
- III – Definição dos objetivos de capacidades;
- IV – Implementação;
- V – Revisão dos resultados.

A elaboração da orientação política (Passo I) concretiza-se através da DMPDM, por forma a transmitir o conjunto de finalidades e objetivos que devem ser alcançados no âmbito do planeamento de defesa. Esta diretiva, deve definir de forma clara o que as FFAA devem estar preparadas para fazer, referindo, na sua generalidade, as capacidades necessárias e as prioridades que lhe estejam associadas.

No Passo II, com a definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas, pretende-se a rigorosa identificação das capacidades necessárias para as FFAA estarem habilitadas na prossecução do conjunto de finalidades e objetivos que devem ser alcançados no âmbito do planeamento de defesa. As capacidades militares a selecionar, deverão ser as que merecem maior prioridade em termos de atribuição de recursos.

Este passo, inicia-se com a difusão da Diretiva de Planeamento de Forças (DPF), onde se procede à análise da DMPDM, do CEM, das MIFA e do SFN. Neste passo, dá-se início ao processo de identificação dos requisitos de capacidades necessárias para alcançar, quantitativa e qualitativamente. Compete ao Estado-Maior General das Forças Armadas

---

<sup>22</sup> Estabelece a orientação política para o planeamento de defesa para o quadriénio 2014-2018.

<sup>23</sup> Estabelece a orientação política para o planeamento de defesa para o quadriénio 2019-2022.



(EMGFA), comparar os requisitos de capacidades militares com as capacidades existentes e planeadas, resultando daí a identificação de lacunas.

Após a identificação das lacunas das capacidades necessárias, inicia-se o Passo III para a definição de objetivos de capacidades, com a apresentação e priorização de propostas de forças, organizadas por capacidades. Esta apresentação é feita pelo EMGFA e pelos Ramos (Marinha, Exército e Força Aérea), seguidas da análise por parte do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) da adequabilidade militar e da exequibilidade em termos de recursos (financeiros, de pessoal, de material e infraestruturas).

Cumprida esta fase, o CEMGFA elabora o Projeto de Propostas de Forças Nacionais (incluindo as que advêm dos compromissos internacionais), que deverá conter os Objetivos de Forças Nacionais (OFN). Este projeto, deverá estar organizado por capacidades e com uma análise de risco, a qual será objeto do parecer do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) e submetido à aceitabilidade política do Ministério da Defesa Nacional (MDN). Este documento deve servir de base à reunião bilateral com a OTAN, onde o projeto de proposta de forças e a análise de risco são confirmados ou ajustados. Posteriormente é submetido à validação do MDN, como primeiro projeto de OFN, servindo de base à reunião multilateral com a OTAN.

De seguida, o projeto será aprovado pelo MDN, permitindo a elaboração dos planos de implementação para as diferentes áreas funcionais que compõem uma capacidade e das Leis de Programação Militar (LPM) e de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM). Estes procedimentos serão executados de quatro em quatro anos.

Com o Passo IV, pretende-se implementar os planos e executar as leis de programação. Nesta etapa de planeamento procura-se explorar oportunidades de soluções multinacionais ou coletivas que possam contribuir para alcançar os objetivos definidos. Ao contrário dos restantes passos, este tem uma natureza contínua, sendo essencial que todas as entidades envolvidas no planeamento de defesa sejam dotadas dos meios tecnológicos/ferramentas analíticas que permitam, em permanência, visualizar a implementação anteriormente referida.

O último passo (V), de planeamento para a edificação das capacidades militares, compreende a revisão dos resultados, sendo efetuada pelo processo de Revisão de Capacidades que culmina na elaboração de um Relatório de Capacidades do SFN, da responsabilidade de um Grupo de Acompanhamento do Planeamento da Defesa (GAPD).

Este relatório avalia o grau de satisfação da orientação política e o nível de ambição alcançado.

O processo de planeamento acima descrito (figura 6) constitui-se como um instrumento fundamental de controlo que recolhe os elementos necessários para efetuar ajustamentos e apoiar o início do ciclo de planeamento seguinte.

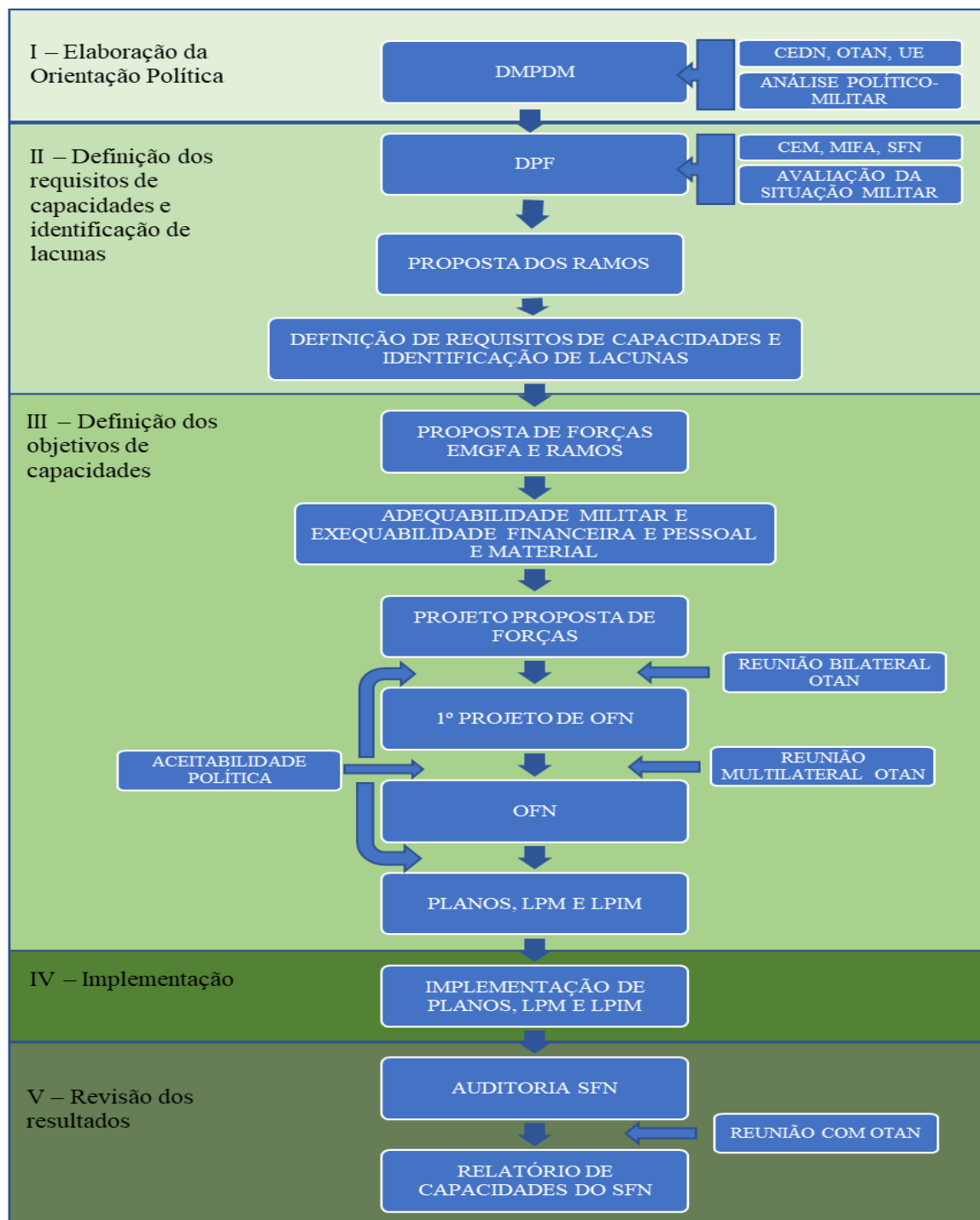


Figura 6: Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: Adaptado da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (Despacho n.º 11400/2014 do MDN).

Resultante do atual planeamento de defesa militar por capacidades, a LPM foi revista em 2019. Esta lei constitui-se como o principal instrumento de financiamento para o investimento, tendo por objeto “a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas

capacidades” (n.º 1 do art.º 1º). As capacidades inscritas nessa lei “são as necessárias à consecução dos objetivos de força decorrentes do planeamento de forças, tendo em conta a inerente programação financeira” (n.º 3 do art.º 1º). A tabela abaixo (tabela 5), evidencia as capacidades a edificar, contantes na atual LPM, verificando-se nomenclaturas divergentes relativamente às missões das FFAA estabelecidas no art.º 24º da LDN.

Tabela 5: Capacidades a edificar pelos Órgãos do MDN constantes na LPM e na LDN

Órgão	Capacidade	Missões das FFAA
<b>Serviços Centrais</b>	Capacidades Conjuntas	- Garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
	Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial	
<b>Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA)</b>	Comando e Controlo	- Participar em missões militares internacionais no âmbito dos compromissos internacionais do Estado;
	Ciberdefesa	
	Informações Militares (INTEL)	
<b>Marinha</b>	Segurança Militar e Contra -Informação	- Executar missões no exterior do território nacional, para garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses;
	Apoio Sanitário	
	Comando e Controlo Naval	
	Oceânica de Superfície	
	Submarina	
	Projeção de Força	
	Guerra de Minas	
	Patrulha e Fiscalização	
	Oceanográfica e Hidrográfica	
	Apoio à Autoridade Marítima Nacional	
<b>Exército</b>	Reservas de Guerra	- Cooperar com forças e serviços de segurança no combate a agressões ou ameaças transnacionais;
	Comando e Controlo Terrestre	
	Forças Ligeiras	
	Forças Médias	
	Forças Pesadas	
	Defesa Imediata dos Arquipélagos	
	Operações Especiais	
	Informações, Vigilância, Aquisição de Objetivos e Reconhecimento Terrestre	
	Transporte Terrestre	
	Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre	
	Sustentação Logística da Força Terrestre	
	Apoio Militar de Emergência	
	Cooperação e Assistência Militar	
<b>Força Aérea</b>	Reservas de Guerra	- Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a melhoria da qualidade de vida das populações.
	Comando e Controlo Aéreo	
	Vigilância, Detecção, Identificação e Intervenção no Espaço Aéreo	
	Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	
	Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento Terrestre e Marítimo	
	Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial	
	Busca e Salvamento	
	Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação da Força	
	Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea	
	Reservas de Guerra	

Fonte: elaborado pelo autor.

A execução da LPM, “concretiza-se mediante a assunção dos compromissos necessários para a implementação das capacidades nela previstas” (n.º 2 do art.º 2º da LPM), podendo ainda “ser assumidos compromissos, nos termos legalmente previstos, dos quais resultem encargos plurianuais com vista à sua plena realização” (n.º 2 do art.º 8º), ou seja, uma execução meramente financeira.

Em complemento, para a rentabilização da componente das infraestruturas, foi aprovada uma nova Lei de Programação das Infraestruturas Militares (LPIM)<sup>24</sup> que permitirá canalizar mais verbas para essa área operacional das Forças Armadas.

O Despacho n.º 4101/2018 de 23 de abril do Ministério da Defesa Nacional, vem reforçar a necessidade de Portugal ter FFAA modernas, bem equipadas, treinadas e prontas para cumprir de forma eficaz e eficiente as missões que lhes competem, seja nos espaços sob soberania, jurisdição ou responsabilidade nacional, seja para lá das suas fronteiras. O planeamento da Defesa Nacional deve garantir que as FFAA dispõem de capacidades militares necessárias para cumprir todas as missões que lhe estão atribuídas, em função do nível de ambição politicamente definido. Procura-se, no processo de planeamento, identificar possíveis cenários de emprego operacional e dotar as FFAA, das capacidades necessárias e adequadas a esse emprego, suprimindo as lacunas existentes pelo estabelecimento de prioridades e atribuição dos recursos à sua edificação.

Neste despacho é salientado ainda, a importância de se preceder à eventual revisão e atualização ou confirmação dos documentos estruturantes do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar. Para a contínua modernização das Forças Armadas, é necessário planear-se e investir-se em novas capacidades, permitindo a sua constante adaptação à evolução do contexto de segurança internacional.

O presente despacho estipula ainda que, deverão ser constituídos dois conjuntos de Forças, tendo em vista o cumprimento do nível de ambição das Forças Armadas, nomeadamente:

1. Forças Permanentes para a Defesa dos Espaços sob Soberania, Jurisdição ou Responsabilidade Nacional e Proteção dos Cidadãos, orientadas para:

a. As missões de defesa dos espaços terrestre, marítimo, aéreo e cibernético sob soberania nacional;

---

<sup>24</sup> Aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/2019, de 03 de setembro.

b. As missões de vigilância, fiscalização e controlo do espaço marítimo e aéreo sob jurisdição ou responsabilidade nacional;

c. As operações de proteção e, se necessário, de evacuação de cidadãos nacionais no estrangeiro;

d. As outras missões de interesse público, designadamente, de busca e salvamento, de apoio médico-sanitário, do sistema de Gestão Integrada dos Fogos Rurais ou missões de colaboração com as autoridades competentes no âmbito da proteção civil;

2. Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior - no cumprimento de compromissos assumidos no plano internacional, seja para integrar Forças da OTAN ou da UE, seja para participar em operações de manutenção de paz, humanitárias, de gestão de crises ou segurança cooperativa, no quadro multilateral com a ONU, OTAN ou UE.

Nesse despacho, são ainda referidos alguns aspetos a ter em conta no planeamento futuro das capacidades militares, tendo em consideração que, atualmente, o risco de Portugal continental e insular ser objeto de um “ataque” convencional por via terrestre, aérea ou marítima é muito reduzido ou mesmo quase nulo. Com efeito, no atual contexto securitário, não são identificáveis ameaças “clássicas” à soberania e integridade territorial nacionais. Assim, um planeamento de defesa rigoroso pressupõe pensar e adequar o SFN: i) a cenários realistas e plausíveis para o seu emprego; ii) ao desempenho de mais de um tipo de missão e iii) à dupla valência militar-civil, sempre que possível.

É de salientar que a defesa atual do território nacional se faz muito para além das nossas fronteiras físicas, na vizinhança próxima ou alargada, pela execução de missões em teatros de operação exigentes como, por exemplo, no Mali, no Afeganistão, na República Centro-Africana ou no Iraque. Estas missões, no exterior de Portugal, devem-se às atuais ameaças de natureza híbrida, provenientes de atores estaduais e não-estaduais, sendo estas atualmente predominantes.

O cumprimento destas missões implica que se disponha de um pacote de capacidades bastante mais alargado e qualquer decisão de desenvolver novas capacidades militares a longo prazo deve ser convenientemente ponderada, tendo em conta as alterações geopolíticas que estão a ocorrer, assim como, as mudanças tecnológicas que tornam obsoletos ou irrelevantes certos tipos de sistemas de armas.

Acima de tudo, torna-se imperativo um processo de planeamento de defesa realista, rigoroso e adequado às ameaças que Portugal efetivamente enfrenta no curto,

médio e longo prazo. A ação externa das FFAA, deverá também, enquadrar-se com a política de defesa que a OTAN e a UE pretendem.

#### 2.4.4 O desempenho atual e sua medição nas FFAA portuguesas

A análise do desempenho atual das FFAA portuguesas encontra-se alinhada com o atual enquadramento legal existente, através de um planeamento aos diversos níveis organizacionais. A medição do desempenho das FFAA está, assim, em conformidade com o planeamento estratégico definido por Diretivas setoriais do EMGFA e de cada um dos ramos, assentando basicamente em atividades, consideradas como projetos. Os indicadores são definidos ao nível das atividades, sendo que as metas são temporais (Exército Português, 2015).

Ao nível do atual sistema de gestão do desempenho, existe um alinhamento entre a gestão estratégica e os normativos legais, nomeadamente na fixação de objetivos estratégicos e operacionais nas Diretivas setoriais, na elaboração do Plano de Atividades Anual, no QUAR (monitorização dos objetivos) e na elaboração do Relatório de Atividades Anual. Esse sistema de gestão de desempenho, para monitorização dos objetivos em suporte ao QUAR, assenta numa gestão de projetos, existindo para esse efeito Normas de Gestão dos Projetos (Exército Português, 2015). O seu principal foco de aplicação está direcionado para a edificação de capacidades militares, através da monitorização da execução da fonte de financiamento principal, nomeadamente, a LPM.

Como ferramenta de gestão dos projetos, o Ministério da Defesa Nacional (MDN), em parceria com a empresa *Bright Partners - Gestão, Tecnologia e Capital SA*, optou pela adoção do *Microsoft Enterprise Project Management* (MS EPM). Esta ferramenta constitui-se como a solução integrada de apoio à tomada de decisão ao nível do planeamento, execução e controlo dos diversos projetos das diferentes áreas, nomeadamente, para controlo da LPM. É através desta ferramenta que se obtêm os indicadores de medição do desempenho e é também elaborado o QUAR (Exército Português, 2017).

A gestão dos recursos públicos organizacionais carece da aplicabilidade de metodologias modernas que permitam a medição do desempenho, para efeitos de otimização desses recursos e de apoio à tomada de decisão. Atualmente, esta ferramenta do MS EPM não possui indicadores de eficiência, eficácia e qualidade conforme definidos no QUAR, nem indicadores de edificação de capacidades militares. Os indicadores de

desempenho respeitantes ao progresso de edificação de capacidades militares constam nos diversos relatórios de acompanhamento da LPM, enviados ao MDN (tabela 6).

Tabela 6: Indicadores de desempenho de edificação de capacidades militares.

Indicadores de execução	Métricas de medição
Execução do Projeto	Relação entre a duração do projeto e a data do ponto de situação.
Execução Financeira	Relação entre os pagamentos realizados e a faturação total planeada do projeto.
Execução Material	Relação entre as entregas realizadas e as entregas planeadas do projeto.

Fonte: elaborado pelo autor.

Neste âmbito, a medição do desempenho ao nível das FFAA deverá ser uma preocupação cada vez mais atual. Sendo o seu *output* o conjunto de capacidades militares destinadas a executar as tarefas específicas englobadas nas missões das Forças Armadas, exigem-se forças credíveis no desempenhar dessas tarefas, distinguindo-se pela eficiência (Santos, 2013; Garcia, 2015). Para tal, é necessário medir não só os recursos materiais e humanos colocados ao dispor, mas também a forma como os mesmos são utilizados, bem como o que se alcança com o que é produzido (Tellis *et al.*, 2000).

Fryer, Antony & Ogden (2009) e Harbour (2009) concluem que para uma organização ser bem-sucedida, a medição do seu desempenho passa essencialmente por implementar um sistema de gestão de desempenho que:

- Permita a participação das partes interessadas (*stakeholders*);
- Responda a questões básicas, nomeadamente:
  - O que avaliar ou medir?
  - Como medir, nomeadamente que tipo de indicadores?
  - Como implementar, nomeadamente, que metodologia de gestão permite recolher, distribuir e analisar a informação?
- Monitorize, de forma contínua, para correção de desvios ao nível dos resultados pretendidos.

Seguindo estes requisitos para um sistema de gestão de desempenho, tendo em consideração os objetivos (permanentes e conjunturais) estabelecidos no CEDN ao nível da defesa nacional (ponto 3. e 4. do capítulo V.), é necessário conhecer as partes interessadas, responder às três questões básicas já referidas e refletir sobre a capacidade de monitorização do sistema. Assim, no caso das FFAA, as partes interessadas incluem:



- Pessoas pertencentes às FFAA;
- Cidadãos em geral;
- Comunidade nacional (forças de segurança, empresas, agências, organizações, comunicação social, entre outros);
- Comunidade internacional (Países de língua portuguesa, UE, entre outros);
- Órgãos de soberania do Estado (Tribunais, Assembleia da República, Presidente da República e Governo);
- Organizações internacionais (como OTAN, ONU).

Em resposta à questão “o que medir?” na avaliação de desempenho, Bouckaert (2013) refere que importa medir as componentes do ciclo de gestão, nomeadamente:

- Os *inputs*, ou seja, os recursos utilizados na produção de *outputs*;
- As atividades que operacionalizam os *inputs*;
- Os *outputs*, ou seja, os produtos ou serviços produzidos;
- Os *outcomes*, ou seja, os efeitos e resultados obtidos pelos produtos produzidos.

Refletindo sobre o “como medir?” na avaliação de desempenho, é possível destacar os seguintes indicadores de desempenho, ao nível das organizações públicas:

- Comparativos (Smith, 1990);
- Resultados (Smith, 1993);
- Qualidade (SIADAP, 2007);
- Legitimidade e confiança (Talbot, 2008);
- Eficiência, eficácia, produtividade e economia (Bouckaert, 2013);
- Atividades/processos (J. Parsons, Gokey & Thornton, 2013);
- Quantitativos e qualitativos (Markić, 2014);
- Financeiros e não financeiros (Diana, 2014).

Finalmente, dando resposta ao “como implementar?” uma metodologia de gestão de desempenho, constata-se que, além da diversidade de indicadores, existem também diversas metodologias de avaliação de desempenho utilizadas ao nível de outras FFAA, nomeadamente:

- *Planning Programing Budgeting and Execution System* (Grimes, 2008; Raduski, 2010; Vasilescu, 2010);
- Gestão baseada por capacidades (Popa, 2010);
- Gestão de projetos (Lopes, 2014; Rohr, 2017);

- *Common Assessment Framework* (Vrabková, 2013);
- *Balanced Scorecard* (Kaplan & Norton, 1992; Dogan, Özcan & Özleblebici, 2015; Sales, Roses, & Prado, 2016).

Em complemento, o CEDN definiu como sendo fundamental a implementação de uma metodologia de planeamento por capacidades, tendo em conta critérios de eficiência e eficácia das FFAA.

Ao nível das FFAA portuguesas, ainda no âmbito das metodologias de gestão do desempenho, verifica-se que quer a Diretiva Estratégica do EMGFA (Estado - Maior General das Forças Armadas, 2018), quer a Diretiva Estratégica da Marinha (Marinha Portuguesa, 2018), enquadram os objetivos estratégicos em diferentes perspetivas: genética, estrutural, operacional e de missão, contemplando a edificação, a estruturação e o emprego das diversas capacidades militares das FFAA (anexo 2).

Por um lado, a Perspetiva Genética estipula o planeamento estratégico e a edificação de capacidades conjuntas e interoperáveis, necessárias ao planeamento, direção e controlo do emprego das Forças Armadas. Em complemento, a Perspetiva Estrutural liga-se à organização e à articulação das capacidades das Forças Armadas, numa ótica de eficiência. Já a Perspetiva Operacional explicita a forma como as Forças Armadas devem empregar as suas capacidades para desempenhar o vasto conjunto de tarefas que consubstanciam a sua missão, evidenciando a flexibilidade. Por último, a Perspetiva de Gestão, correspondente à missão, destaca a eficácia, tendo em vista garantir a relevância e a utilidade da Instituição Militar ao serviço de Portugal.

As metodologias acima referidas, poderão ser utilizadas em conjunto, conforme os objetivos de cada organização. Poder-se-ão, assim, definir os seguintes requisitos para o modelo de gestão do desempenho para as FFAA portuguesas (tabela 7):

Tabela 7: Requisitos do modelo de gestão do desempenho para as FFAA portuguesas

Medição do desempenho	Fatores a ter em conta	Ênfase	Aplicabilidade	Enquadramento legal/teórico
Participação dos stakeholders	Cidadãos	Segurança	Preferencial	CEDN
	Família militar	Apoio	Preferencial	
	Órgãos de soberania	Liberdade de ação	Preferencial	
	Comunidade nacional e internacional	Compromissos	Preferencial	
	Organizações internacionais	Compromissos	Preferencial	
O que avaliar? (Componentes)	<i>Inputs</i>	Recursos ao dispor	Obrigatória	RAFE
	Atividades	Processos	Obrigatória	Plano de Atividades (PA)
	<i>Outputs</i>	Produtos produzidos	Obrigatória	Bouckaert (2013)
	<i>Outcomes</i>	Resultados	Obrigatória	Bouckaert, (2013)

Medição do desempenho	Fatores a ter em conta	Ênfase	Aplicabilidade	Enquadramento legal/teórico
Como medir? (Indicadores)	Eficiência	Custo/ <i>Output</i>	Obrigatória	SIADAP; OECD (2009; Dooren (2006)
	Eficácia	<i>Output/Outcome</i>	Obrigatória	
	Economia	Custo/ <i>Outcome</i>	Obrigatória	
	Produtividade	<i>Output/Input</i>	Obrigatória	
	Qualidade	Características de aptidão	Obrigatória	SIADAP
	Legitimidade e confiança	Queixas, inspeções, questionários ao cidadão	Preferencial	Talbot (2008)
	Comparativos	Tempo/planeado vs executado	Opcional	Smith (1990)
	Atividades	Processos	Obrigatória	PA; Parsons et al. (2013)
	Resultados	Efeitos dos produtos produzidos	Obrigatória	Despacho n.º 04/MDN/2011
	Quantitativos	Recursos/produtos e serviços produzidos	Obrigatória	RAFE; Markić (2014)
	Qualitativos	Processos/atividades/serviços	Opcional	
	Financeiros	Orçamento	Obrigatória	Diana (2014)
	Não financeiros	Qualidade/inação/tempo de resposta	Opcional	
Como implementar? (Metodologias)	<i>Planning, Programming, Budgeting and Execution (PPBE)</i>	Estratégia, recursos, execução e análise de desempenho	Opcional	Grimes (2008)
	Gestão por capacidades	Gestão ao longo do ciclo de vida da capacidade	Obrigatória	Despacho n.º 04/MDN/2011
	<i>Common Assessment Framework (CAF)</i>	Meios e resultados	Preferencial	RAFE conjugado Despacho n.º 04/MDN/2011
	Gestão de projetos	Planeamento, execução e controle de atividades	Opcional	Lopes (2014)
	<i>Balanced Scorecard (BSC)</i>	Financeiro, processos internos, cliente e aprendizagem/crescimento	Opcional	Kaplan & Norton (1992); Sales et al. (2016)
	Gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão	Gestão estratégica das capacidades operacionais, em termos de edificação, sustentação, estruturação (organização e composição) e seu emprego	Preferencial	Diretiva Estratégica do EMGFA 18/21

**Nota:** Fonte: Elaborado pelo autor.

Para auxiliar a monitorização e o controlo da execução da estratégia das FFAA, irá ser utilizada a ferramenta informática “Sistema de Monitorização e Controlo da Gestão Estratégica” (SMC-GE), a disponibilizar pela Direção de Comunicações e Sistemas de Informação a todos os elementos envolvidos no processo estratégico do EMGFA. A mesma deverá aferir o grau de concretização dos objetivos estratégicos relativamente às metas definidas. Serão adotados dois tipos de indicadores:

- (i) Indicadores de Resultado (R), também conhecidos como *Lag Indicators*, que medem o resultado obtido na consecução de determinado Objetivo Estratégico, refletindo a *performance* passada;

- (ii) Indicadores Indutores (I), também conhecidos como *Lead Indicators*, que medem a capacidade de sustentação futura dos resultados, transmitindo a *performance* futura.

A combinação destes dois tipos de indicadores visa conciliar a avaliação do grau de concretização das metas de curto prazo com a perceção da evolução futura do EMGFA, numa perspetiva de longo prazo.

## 2.5 Modelo teórico de investigação

No âmbito da Nova Administração Pública novas teorias têm vindo a ser estudadas recentemente. Estas teorias procuram envolver o cidadão na produção de interesses comuns e na melhoria do desempenho da administração pública (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007).

Do levantamento bibliográfico apresentado, e atendendo ao problema de investigação identificado - o papel dos cidadãos na Nova Administração Pública das FFAA portuguesas de modo a potenciar o seu desempenho e, subsequentemente, criar valor público à sociedade - esta tese utiliza um modelo de investigação multitéórico por forma a identificar, analisar e evidenciar fatores relevantes para o problema (Osborn & Hagedoorn, 1997; Gulati & Kellogg, 1998; Parvinen & Niu, 2010).

As abordagens teóricas que serviram de base à investigação encontram-se ilustradas na tabela 8.

Tabela 8: Movimentos teóricos de base ao modelo de investigação

Características	<i>Public Value Management (PVM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
	Moore (2003, 2004, 2012) Stoker (2006)	Denhardt & Denhardt (2000, 2007, 2015)
Ênfase público	Desempenho organizacional	Cidadania democrática e colaborativa
Visão	Envolvimento do cidadão e melhoria do desempenho público	Envolvimento do cidadão na condução da administração pública

Fonte: Elaborado pelo autor.

Estas duas abordagens teóricas destacam a importância do envolvimento dos cidadãos na melhoria da qualidade dos *outputs* (*PVM*), bem como a participação pública por parte dos cidadãos no reforço da legitimidade das ações políticas (*NPS*).

Para além disso, ao nível do desempenho de uma organização pública, para que esta crie valor público, a mesma deverá estar centrada na eficiência, eficácia e resultados alcançados. Também a satisfação dos cidadãos é cada vez mais importante para melhorar

a eficiência e eficácia, demonstrando que o desempenho das organizações públicas está de acordo com as expectativas dos cidadãos relativamente ao serviço prestado.

Deste modo, e por forma a responder ao problema de investigação identificado, foi desenvolvido o seguinte modelo de investigação (figura 7):

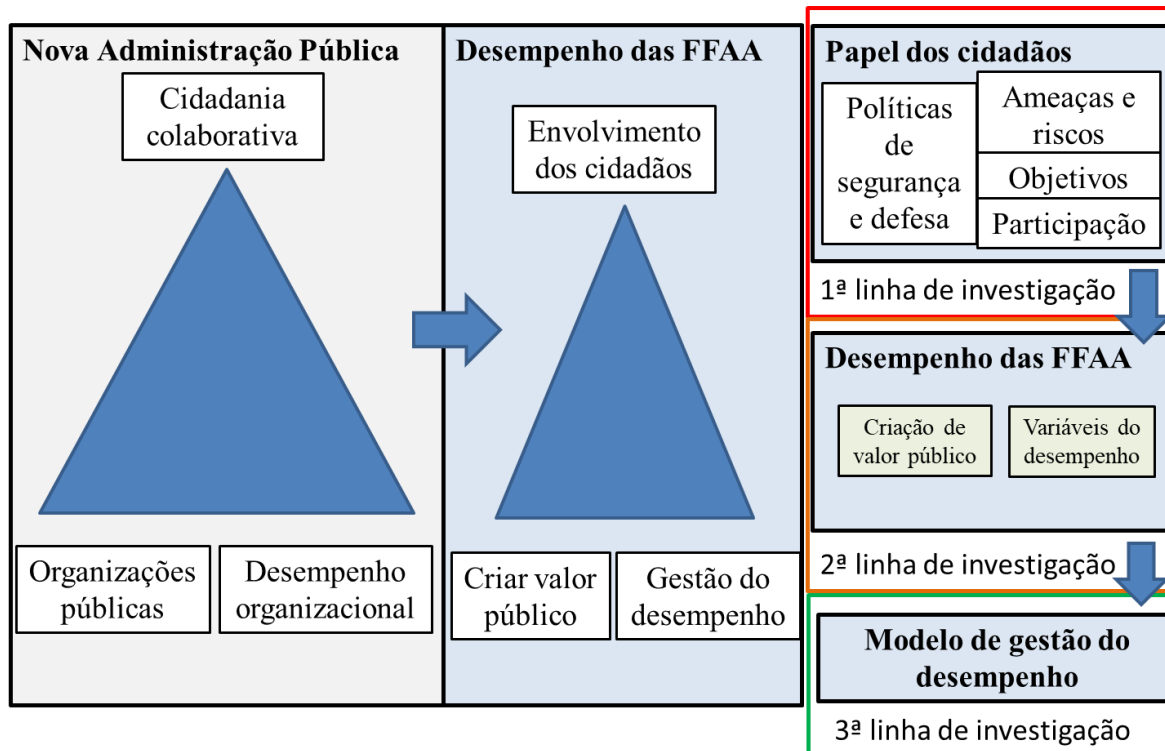


Figura 7: Modelo de investigação

Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo de investigação visa contribuir para o estudo das relações entre os cidadãos e as organizações públicas no contexto das teorias da Nova Administração Pública. Este modelo teórico pretende, assim, analisar a forma de participação dos cidadãos (cidadania colaborativa) nas organizações públicas, por forma a melhorar o seu desempenho organizacional (ou a perceção que os cidadãos têm desse desempenho). Para tal, as organizações públicas deverão responder às preferências dos cidadãos, o que lhes irá permitir melhorar o seu desempenho aos olhos destes (O'Flynn, 2007). Moore (2003, 2004, 2012) refere que o desempenho organizacional e a forma de atuação das organizações poderão criar valor público à sociedade. É neste sentido que, no contexto das FFAA, o envolvimento dos cidadãos, através das suas avaliações e opiniões (Stoker, 2006; Meynhardt, 2009), irá permitir a criação de valor público e uma melhor gestão de desempenho orientada para os fatores valorizados pelos cidadãos. Tendo em vista o estudo destes temas foram desenvolvidas, no contexto desta investigação, três linhas de

investigação: uma vocacionada para o papel dos cidadãos, outra para o desempenho das FFAA e outra para um modelo de gestão de desempenho.

O modelo de medição de desempenho proposto para as FFAA pretende ser o corolário das diferentes linhas de investigação, ou seja, um modelo integrado de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas que valorize as perceções dos cidadãos e a necessidade de criação de valor público. Este modelo visa apoiar a tomada de decisão, a introdução de medidas corretivas e o desenvolvimento de adequadas capacidades, garantindo o cumprimento eficaz das missões estabelecidas.

### **Capítulo 3 – Metodologia**

#### **3.1 Pesquisa empírica**

Ao nível da metodologia seguida, tendo em consideração que esta tese é um estudo exploratório, foi aplicado o método misto combinando a análise qualitativa e quantitativa. As pesquisas qualitativa e quantitativa podem ser usadas de forma complementar (método misto) para compreender de modo mais completo um problema de pesquisa (Yin, 2001; Creswell, 2014).

A pesquisa qualitativa é uma abordagem com a finalidade de explorar e compreender o significado de um problema social ou humano. Este processo de pesquisa envolve procedimentos como a análise indutiva, através de interpretações do significado dos dados, bem como, com a realização de entrevistas (exploratórias e confirmatórias).

Por seu lado, a pesquisa quantitativa é uma abordagem usada para testar teorias objetivas, examinando a relação entre variáveis, que podem ser medidas usando procedimentos estatísticos. Este tipo de pesquisa, procura determinar a existência de relações, tendo por base a previsão ou constatação atual de alguns fenómenos (Creswell, 2003).

No âmbito desta investigação optou-se por combinar a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa, usando assim o método misto, por forma a explorar o fenómeno em estudo mas simultaneamente a testar relações entre variáveis. O objetivo é fortalecer a discussão dos resultados e as conclusões do estudo. A pesquisa mista efetuada permitiu fundamentalmente aprofundar e valorizar os dados das linhas de investigação adotadas.

A análise qualitativa no início do estudo baseou-se na recolha de dados qualitativos, obtidos a partir de análise documental e da realização das entrevistas exploratórias. Esta análise serviu para identificar características e comportamentos das populações-alvo e para construir a análise quantitativa (Creswell, 2014). Posteriormente, e após a análise quantitativa, foram efetuadas entrevistas de validação. As entrevistas foram submetidas a uma análise de conteúdo para efeitos de organização e sistematização da informação, como também para a extração e interpretação de conteúdo relevante para as linhas de investigação. A análise qualitativa pretendeu explorar em maior detalhe as perceções dos informantes-chave, o que permitiu ganhar sensibilidade e conhecimento sobre a realidade em estudo e enriquecer a interpretação dos resultados (Slootman, 2018). Com esta análise, pretendeu-se ainda contextualizar alguma da informação recolhida no estudo quantitativo, aumentando assim a compreensão do fenómeno em análise.



Para a análise quantitativa foram utilizados dados de questionários, quer dados secundários (obtidos através do *Eurobarometer 432*), quer dados primários (obtidos através de questionários criados para efeitos desta tese). As variáveis (dependentes e independentes) dos questionários criados estão relacionados com a revisão de literatura, procurando ir ao encontro dos objetivos desta investigação (Creswell, 2014). Estas variáveis referem-se a características ou atributos de um indivíduo ou organização, passíveis de serem medidas ou observadas, estando relacionadas com as questões de investigação (Creswell, 2014). A análise quantitativa procurou caracterizar o valor das variáveis sob estudo, investigar tendências, relações e padrões existentes nas amostras, e testar modelos teóricos. Para tal foram realizadas análises bivariadas e multivariadas (Marôco, 2014b), que serão descritas posteriormente. Nos questionários desenvolvidos para efeitos desta tese, além de dados quantitativos, obtidos através de questões de respostas fechadas, foram também utilizadas questões de resposta aberta para uma melhor compreensão do problema a investigar (Creswell, 2014).

A figura 8 apresenta um sumário do método misto utilizado para responder ao modelo teórico desenvolvido na seção 2.5 e ao problema de investigação identificado:

Questão central de investigação	Qual o papel dos cidadãos na nova administração pública das FFAA portuguesas, de modo a potenciar o seu desempenho e, subsequentemente, a criação de valor público à sociedade?		
Objetivo de investigação	Investigar a participação dos cidadãos nas políticas de Segurança e Defesa Nacional e como deverá ser o desempenho das FFAA, na atual gestão pública		
Linha de investigação	Questões de investigação	Recolha de dados	Metodologia
O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Que papel podem ter os cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional?</i></li></ul>	Eurobarometer 432	Análise qualitativa e quantitativa
O desempenho organizacional das FFAA portuguesas e a criação de valor público	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Como as FFAA portuguesas poderão melhorar o seu desempenho e criar valor público?</i></li></ul>	Análise documental, entrevistas e questionários feito pelo autor	
Modelo de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Que modelo de gestão de desempenho pode ser implementado nas FFAA portuguesas?</i></li></ul>		

Figura 8: Método misto de análise

Fonte: Elaborado pelo autor.



Na análise de dados qualitativos e quantitativos, foi efetuada a triangulação entre as fontes de evidência empírica, por forma a assegurar a compreensão mais profunda das questões investigadas e a reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa realizada com uma única fonte (Azevedo, Oliveira, Gonzales, & Abdalla, 2013). Esta triangulação entre as diferentes fontes permitirá também reforçar e enriquecer os resultados obtidos ao nível das três linhas de investigação.

### 3.2 Fases e etapas do procedimento científico

A metodologia científica adotada teve como referência as fases do processo de investigação científico preconizado por Quivy & Campenhoudt (2008). O procedimento científico foi dividido em três fases, nomeadamente: i) definição do problema; ii) construção do modelo de análise e iii) análise e validação dos dados.

Na primeira fase, tendo por base a pertinência do tema e o problema de investigação, definiu-se numa primeira etapa, a pergunta de partida como fio condutor de toda a investigação efetuada. Nesta fase, de modo a se aprofundar o problema definido procedeu-se de seguida, numa segunda etapa, a uma etapa exploratória, com recolha de dados qualitativos, através da análise documental e da realização de entrevistas exploratórias.

Como resultado da etapa exploratória e por forma a se compreender melhor a problemática (terceira etapa), foram definidas três linhas de investigação, fundamentais ao modelo teórico desta tese e de sustentação da investigação. As linhas de investigação procuram responder aos objetivos de investigação, tendo cada linha uma questão de investigação como fio condutor.

Na segunda fase, foi construído o modelo teórico de investigação. Este modelo procurou evidenciar o envolvimento dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa e como esse envolvimento poderá melhorar o desempenho das FFAA e também que estas criem valor público à sociedade. Por último, este modelo procurou também desenvolver um sistema de medição de desempenho e da criação de valor.

Na terceira fase e última fase, procederam-se às etapas de recolha, análise e validação dos dados recolhidos, bem como, à apresentação das conclusões. Na etapa de recolha de dados, recorreram-se a dados secundários e primários quantitativos. Os dados secundários

foram disponibilizados pelo questionário do Eurobarometer 43225 (European Comissão, 2015) sobre temáticas relativas a segurança e defesa envolvendo Portugal. Os dados primários, foram obtidos através da realização de questionários desenvolvidos pelo autor.

Na etapa de recolha de dados secundários quantitativos, o questionário do Eurobarometer 432 (European Comissão, 2015) surgiu da necessidade de se aprofundar as preocupações com a segurança relativamente à opinião de cidadãos de Portugal e dos restantes países da UE. O Eurobarometer 432 tem como principais objetivos (1) mostrar como os cidadãos europeus se sentem em termos de segurança e (2) identificar o impacto de diversos fatores nos sentimentos dos cidadãos da UE.

Posteriormente, através da análise do questionário do Eurobarometer e dos dados existentes, foram identificadas novas questões (variáveis) que eram relevantes para responder ao problema e às questões de investigação e que não constavam dos questionários já existentes. Neste sentido, foram desenvolvidas questões (variáveis) para serem inseridas nos questionários desenvolvidos pelo autor e administrados a cidadãos e militares na fase de recolha de dados primários quantitativos. Nesta etapa recolheram-se dados quanto à importância dos atuais desafios à segurança e defesa, ao papel que os cidadãos poderão ter ao nível das atuais políticas de segurança e defesa, à forma como as FFAA poderão criar valor público e à sua forma de atuação (desempenho). Junto dos militares, foi ainda recolhida informação sobre diferentes modelos de desempenho.

A elaboração dos questionários pelo autor decorreu em quatro fases:

1) Construção das perguntas a partir da revisão da literatura, das entrevistas exploratórias e de questionários existentes sobre esta temática;

2) Definição das escalas de resposta psicométrica a usar nos questionários, tendo sido adotada a de *Likert* a 7 pontos. A escala *Likert* é a mais usada em pesquisas de opinião, mas não existe consenso quanto ao número de pontos da escala (Dalmoro & Vieira, 2013). As escalas mais adotadas em ciências sociais são as de 5 e 7 pontos, sendo estes comprimentos de escala os preferíveis, por forma a maximizar os efeitos pretendidos (Krosnick & Presser, 2010);

---

<sup>25</sup> O PEW Research Center (centro de recolha de informações sobre atitudes e tendências ligadas à globalização) possui também sondagens relativamente às atuais ameaças globais. Tem inclusive dados mais recentes do que os do *Eurobarometer*, no entanto, essas sondagens não analisam Portugal.

3) Realização de pré-testes dos questionários junto de cidadãos e de militares que não fariam parte da amostra final, de modo a verificar o entendimento das perguntas, a clareza dos *itens* e a navegação nas páginas *web* em que o questionário seria disponibilizado. Estes pré-testes foram realizados em junho de 2018, para os militares, e em setembro de 2018, para os cidadãos, não tendo resultado alterações à versão original.

4) Aplicação dos questionários a amostras de conveniência. As amostras de conveniência (militares e cidadãos) tiveram por base a participação de inquiridos com um nível de formação mais elevado, onde estas temáticas não fossem estranhas ou que o grau de desconhecimento não fosse elevado. Os dados respeitantes aos militares foram recolhidos entre julho e dezembro de 2018 e os respeitantes aos cidadãos, entre os meses de outubro de 2018 e fevereiro de 2019. Este período de recolha de informação teve uma duração de 4 a 5 meses, por forma a se obter o maior número de respostas.

Para a análise dos dados recorreu-se a uma metodologia mista. Nesta etapa, esta tese procurou investigar o papel dos cidadãos nas políticas de Segurança e Defesa Nacional, tanto na perspetiva dos cidadãos como na perspetiva dos militares, e refletir sobre como deverá ser o desempenho das FFAA ao nível da atual gestão pública.

A validação dos dados, foi efetuada recorrendo-se a entrevistas confirmatórias. Nesta etapa de validação, as entrevistas serviram para auxiliar na interpretação dos resultados obtidos e no desenvolvimento de um modelo de medição de desempenho para as FFAA portuguesas. Este modelo é o corolário dos resultados obtidos e desta tese.

Ao nível das conclusões, apresentou-se a retrospectiva dos procedimentos adotados, os contributos para o conhecimento científico, as considerações de ordem prática e pistas futuras de investigação. Referiram-se também as limitações que existiram na realização desta tese.

### 3.3 Obtenção de dados

#### 3.3.1. Dados qualitativos

A pesquisa qualitativa, sendo uma abordagem para explorar e compreender o significado de um problema social ou humano, envolveu procedimentos tais como a análise de dados indutiva (interpretações do significado dos dados) e o método inquisitivo, através de entrevistas exploratórias, de questões abertas incluídas no questionário elaborado pelo autor e de entrevistas de validação.

Numa primeira fase, realizaram-se entrevistas exploratórias. As entrevistas exploratórias são consideradas como fundamentais para perceber a problemática de estudo,

visando identificar fenómenos e pistas para a investigação (Quivy & Campenhoudt, 2008). Estas entrevistas têm como objetivo a recolha de informações sobre a pertinência dos assuntos a analisar nas linhas de investigação. Essa recolha permitiu enriquecer o questionário que seria aplicado posteriormente. Serviu ainda para contextualizar, aprofundar e fortalecer a informação recolhida no estudo quantitativo, no sentido de aumentar a compreensão do tema investigado.

Sendo a estrutura organizacional semelhante nos três ramos das FFAA, bem como as orientações políticas e estratégicas, optou-se por efetuar entrevistas exploratórias apenas no Exército Português, ramo a que pertence o autor, pela facilidade e rapidez de acesso aos informantes-chave. Os responsáveis no âmbito das diversas componentes do ciclo de gestão, nomeadamente ao nível dos *inputs*, das atividades e dos *outputs* foram identificados como sendo Chefes de Repartição do Estado-Maior (cúpula superior). Deste modo, foram efetuadas entrevistas em 05 de fevereiro de 2018, ao Tenente-Coronel (TCor) Carlos Ferreira, Chefe da Repartição de Recursos Financeiros, responsável pela coordenação dos *inputs* e atividades e ao Tenente – Coronel (TCor) Paz Lopes, Chefe da Repartição de Capacidades, responsável pela coordenação dos *outputs*.

Numa fase posterior, e para validação dos resultados quantitativos e desenvolvimento de um modelo de medição de desempenho para as FFAA portuguesas, foram efetuadas entrevistas de validação semiestruturadas. As entrevistas semiestruturadas constituíram-se como a estratégia de recolha de dados qualitativos mais adequada para este efeito, na medida em que permitiu um maior aprofundamento e objetividade quanto aos tópicos a abordar, relativamente às entrevistas não estruturadas e estruturadas. As entrevistas foram realizadas em 20 de janeiro de 2020, junto de entidades com responsabilidades nas políticas de defesa nacional e na gestão de recursos, nomeadamente, o Subdiretor Geral de Política de Defesa Nacional (da DGPDN), Brigadeiro-General Lemos Pires e também o Assessor responsável pelo GAPD e pelo relatório de capacidades do SFN, Tenente-Coronel Loureiro. Competindo ao Governo as orientações políticas, é da responsabilidade do MDN, nomeadamente da sua Direção Geral de Política e Defesa Nacional (DGPDN), assegurar a elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, bem como, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão (art.º 14.º da LDN). A DGPDN é assim responsável pelo planeamento, estudo e elaboração de propostas de acompanhamento e ponderação da execução das capacidades militares.

No apêndice B, constam os guiões das entrevistas semiestruturadas realizadas.

### 3.3.2. Dados quantitativos

Sendo o questionário um método eficaz de envolvimento dos cidadãos na sociedade (Denhardt & Denhardt, 2015, p 3), este pode ser realizado para solicitar a opinião e ideias dos respondentes.

Os dados do questionário do *Eurobarometer* 432, recolhidos entre 21 e 30 de março de 2015, permitiram determinar o apoio dos cidadãos às políticas governamentais (Commission, 2015). Este questionário serviu como base inicial à análise dos desafios (ameaças e riscos) à segurança nacional, quer da União Europeia (UE), quer de Portugal (PRT), bem como à identificação das organizações ou instituições que estão em melhor posição para dar resposta a esses desafios. Desta forma, este questionário permitiu recolher informação para a primeira linha de investigação relativa ao papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa.

No entanto, apesar de abordar muito especificamente como os cidadãos se sentem em termos da sua segurança, o questionário do *Eurobarometer*<sup>26</sup> não possui conteúdos relativamente à realidade das FFAA portuguesas, nem quanto ao seu desempenho nem quanto ao seu papel na sociedade atual, sendo algo limitado face aos objetivos desta tese. Para fazer face a essa limitação, foi desenvolvido um questionário de autoria própria direcionado aos cidadãos e aos militares, por forma a ir ao encontro das três linhas de investigação desta tese. O questionário para os militares (apêndice C) foi realizado junto de militares que se encontravam a frequentar cursos de formação no Instituto Universitário Militar (IUM), nomeadamente o Curso de Promoção a Oficial General (CPOG), o Curso de Estado – Maior (CEM) e o Curso de Promoção a Oficial Superior (CPOS). Estes cursos envolvem oficiais dos três ramos das FFAA, sendo cursos que dão grande ênfase à investigação, ao planeamento e ao apoio à tomada de decisão, abordando diversas temáticas relacionadas com a segurança e defesa nacional.

Devido à dificuldade em se obter uma amostra representativa dos cidadãos, nomeadamente numa época pós Regime Geral de Proteção de Dados, o questionário para os cidadãos (apêndice D) foi, também, respondido por uma amostra de conveniência. A recolha de dados foi efetuada essencialmente junto de Universidades, Ordens Profissionais e Sindicatos Profissionais (apêndice E).

---

<sup>26</sup> O anexo 1 evidencia o extrato do Questionário do *Eurobarometer* considerado nesta investigação.

Desta forma, a obtenção dos dados quantitativos teve por base os instrumentos evidenciados na tabela 9:

Tabela 9: Instrumentos de obtenção de dados quantitativos

Instrumento	Fonte	Público-alvo	Amostra
Questionário (anexo 1)	<i>Eurobarometer</i> 432	Cidadãos de 28 países da UE (28.082 pessoas)	Cidadãos de Portugal e dos restantes países da UE
Questionário (apêndice C)	Instituto Universitário Militar	Oficiais a frequentar Cursos de Promoção e Formação (150 militares)	Amostra de conveniência (Oficiais de diversos postos)
Questionário (apêndice D)	Portugal	Cidadãos	Amostra de conveniência

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para realizar a mensuração dos *itens*, o questionário do *Eurobarometer* 432 utiliza uma escala de Likert a 5 pontos, em que: 1 = Muito importante; 2 = Importante; 3 = Pouco importante; 4 = Nada importante; 5 = Não sabe/não responde (NS/NR). Em relação aos questionários desenvolvidos pelo autor e administrados a cidadãos e militares, a escala de medida foi a de *Likert* a 7 pontos, como referido na seção 3.2. Foram adotados os seguintes atributos (tabela 10):

Tabela 10: Escalas de *Likert* a 7 pontos utilizadas

Escala	Atributos <sup>27</sup>		
	Importância	Concordância	Avaliação
1	Não importante de todo	Discordo totalmente	Péssimo
2	Não importante	Discordo	Muito mau
3	Ligeiramente não importante	Discordo um pouco	Mau
4	Nem não importante nem importante	Não concordo nem discordo	Razoável
5	Ligeiramente importante	Concordo um pouco	Bom
6	Importante	Concordo	Muito bom
7	Extremamente importante	Concordo totalmente	Excelente

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>27</sup> Existe a opção NS/NR que foi tratada como não resposta, dando por isso origem a *missing values*.

Os questionários realizados pelo autor procuraram também estimular os inquiridos a dar uma opinião diferente às hipóteses de resposta. Para esse efeito foram introduzidas diversas perguntas abertas, sobre as temáticas a investigar, conferindo por isso maior liberdade de participação. Estes questionários foram desenvolvidos e disponibilizados através do *software* Qualtrics.

### 3.4 Análises de dados

#### 3.4.1. Dados qualitativos

Ao nível das FFAA um adequado modelo de medição de desempenho é fundamental para a eficiência e eficácia das FFAA portuguesas, de modo a avaliar o impacto das suas ações e missões no decorrer das operações militares. Para este intuito, analisou-se o processo de medição de desempenho existente atualmente nas FFAA e refletiu-se sobre um possível modelo de gestão do desempenho a implementar. Para o efeito, esta tese procedeu ao levantamento dos requisitos necessários ao modelo, tendo por base as características e objetivos identificados no enquadramento legal e teórico existente.

Com as entrevistas efetuadas, pretendeu compreender-se a forma como o processo de desempenho é conduzido nas FFAA e o papel que os cidadãos poderão ter na melhoria do mesmo. Para este efeito, foi efetuada uma análise de conteúdo, seguindo uma abordagem dedutiva e indutiva (Schilling, 2006; Freixo, 2013) e as etapas propostas por Baldin (2016). Essas etapas estão organizadas em três fases: i) pré-análise, ii) exploração do material e iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A análise de conteúdo permitiu a organização e sistematização da informação, assim como a extração e interpretação de significados, através da criação prévia de categorias de análise. Estas categorias foram deduzidas da revisão de literatura e apuradas pela redução da informação ao conteúdo fundamental, evidenciado em frases curtas (Schilling, 2006). Posteriormente, com base no método de sentenças ou parágrafos, foram induzidas, do conteúdo das entrevistas, as expressões ou palavras mais repetidas (Rossi, Serralvo & Joao, 2014; Conde, 2016). Esta análise foi efetuada com o apoio do programa MAXQDA 12.0, de modo a permitir a categorização dos conteúdos das entrevistas.

### 3.4.2. Dados quantitativos

Para se poder compreender melhor os dados, foi inicialmente efetuada uma caracterização dos inquiridos do *Eurobarometer* 432, bem como das amostras de militares e cidadãos. Os questionários do autor permitiram recolher dados sobre o perfil sociodemográfico dos respondentes, nomeadamente idade, género, habilitações literárias e distrito de residência e ainda outro tipo de informação mais específica de cada amostra. É o caso da função que desempenhou anteriormente, do posto e do ramo a que pertence no caso dos militares e do tipo de ocupação, profissão e rendimento líquido mensal ao nível dos cidadãos.

Posteriormente foram efetuadas análises univariadas, bivariadas e multivariadas (utilizando o programa estatístico IBM SPSS *Statistics* 22.0), bem como análises de equações estruturais (através do *software SMART PLS 3.0*). A análise univariada consistiu em estatísticas descritivas (média e desvio padrão). A análise bivariada consistiu em testes às diferenças entre amostras e correlações.

#### *a. Testes paramétricos*

Tendo as variáveis dos questionários a escala de *Likert* é usual aplicarem-se testes paramétricos (Marôco, 2014a). Deste modo, efetuou-se o cruzamento das variáveis com o tipo de inquiridos - militares e cidadãos. Foram analisadas potenciais diferenças entre as médias das amostras desses dois grupos de inquiridos.

Os testes paramétricos têm por base determinados pressupostos, nomeadamente a normalidade da distribuição e a homogeneidade das variâncias, sendo importante, aquando da elaboração destes testes, a análise destes pressupostos. No entanto, para amostras superiores a 30 inquiridos a violação destes pressupostos não tem consequências sérias<sup>28</sup> (Marôco, 2014a).

Assim, foi utilizado o teste paramétrico *t-Student* para comparar “as médias de uma mesma variável ou característica observada sobre duas amostras independentes de indivíduos” (Pocinho & Figueiredo, 2000, p. 52). Foram verificados os pressupostos da

---

<sup>28</sup> Invoca-se, para o efeito, o Teorema do Limite Central para argumentar que quando o tamanho da amostra aumenta, a distribuição amostral da sua média se aproxima cada vez mais de uma distribuição normal (Murteira, 1990).



normalidade da distribuição<sup>29</sup> e da homocedasticidade, tendo este último pressuposto sido verificado através do teste de *Levene*, não se assumindo a igualdade das variâncias para  $p < 0,05$ . Este valor de  $p$  (de 5%) é o geralmente usado como nível de significância para decidir em estudos exploratórios (Cohen, 1992; Marôco, 2014b).

As respostas de não sabe e não responde (NS/NR), quer do questionário do *Eurobarometer* 432, quer dos questionários aos militares e aos cidadãos, foram retiradas da análise por forma a não interferir nos resultados obtidos. Estas respostas foram considerados como *missing values* (Hair et al., 2017).

### ***b. Correlações***

Recorreu-se também à correlação linear bivariada ( $r$  de *Pearson*), para determinar a força ou intensidade de uma associação linear entre os respetivos construtos (Brites, 2016). De acordo com Mukaka (2012), correlações acima de 0,9 indicam uma correlação muito forte, entre 0,7 e 0,9 indicam uma correlação forte, entre 0,5 e 0,7 moderada e entre 0,3 e 0,5 fraca.

A análise multivariada e de equações estruturais, procurou investigar tendências, relações e padrões nas amostras analisadas. Esta análise, foi efetuada, recorrendo a:

#### ***a. Análise Fatorial Exploratória***

Pelo facto das questões e *itens* a incluir nos questionários para os cidadãos e militares serem originais, não tendo sido testadas em estudos prévios, foi utilizada a análise fatorial exploratória (AFE) (Marôco, 2014b) para identificar os diferentes construtos. Na AFE foram assegurados os seguintes passos (Fávero, Belfiore, Silva, & Chan, 2009):

- Análise da matriz de correlações;
- Estatística Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o teste de esfericidade de Bartlett;
- Análise da matriz anti-imagem.

A AFE foi efetuada às duas amostras (militares e cidadãos) em separado, para identificar potenciais diferenças nos construtos das duas amostras, e posteriormente à amostra conjunta ou global, juntando-se para tal as duas amostras. Esta última AFE permitiu a obtenção de construtos que poderão ser comparados entre amostras.

---

<sup>29</sup> A violação deste pressuposto não tem consequências sérias, uma vez que as amostras são superiores a 30 casos ( $N > 30$ ), sendo possível invocar o Teorema do Limite Central (Murteira, 1990).

A AFE foi realizada através da Análise dos Componentes Principais, utilizando-se o método de rotação oblíqua dos fatores (*Direct Oblimin*), em detrimento da ortogonal. Esta opção deve-se ao facto de assumir-se que, na maioria dos estudos das Ciências Sociais, os fatores estão correlacionados (Fávero et. al., 2009; Marôco, 2014b).

Para avaliar a validade da AFE, utilizou-se o critério Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), tendo como referência para a estatística KMO que valores inferiores a 0,60 indicam que a análise fatorial pode ser inadequada (Fávero et. al., 2009).

Ao nível da análise da matriz anti-imagem, os valores das correlações da diagonal principal indicam a medida de adequação da amostra (MSA). Caso algum *item* tenha como valor da correlação abaixo de 0,5, o mesmo deve ser eliminado (Marôco, 2014b).

Para se avaliar a fiabilidade da extração dos construtos recorreu-se ao índice Alpha de *Cronbach*. Numa AFE um valor de Alpha de *Cronbach* acima de 0,6 pode ser considerado como aceitável (Hair, Black, Babin, & Anderson, 2014).

Quanto ao número de fatores (construtos) a extrair, não existe consenso quanto ao mais indicado (Laros, 2012). Foi adotado o critério da raiz latente, efetuando-se a extração com Valores Próprios (*eigenvalues*) superiores a 1, conjugado com o critério do *Scree plot*, retendo-se os valores até aquele em que o ganho da variância total explicada já não é considerável (Marôco, 2014b). Para além disso, o total da variância explicada deverá ser superior a 60% para ser considerada satisfatória (Hair et al., 2014), podendo, no entanto, ir até aos 50% (Marôco, 2014b).

Através destes critérios de extração de valores definidos procurou-se que, ao nível da AFE, o total da variância explicada fosse superior a 60%, mas que a fiabilidade da extração dos construtos fosse aceitável (Alfa de *Cronbach* > 0,6). Para este efeito, a AFE foi executada por diversas vezes, para que os construtos obtidos fossem devidamente ajustados.

Tendo por base o tamanho das respetivas amostras, foram consideradas como cargas fatoriais significativas para a escolha dos construtos das componentes, valores<sup>30</sup> (absolutos) > a 0,55 para os militares e valores (absolutos) > a 0,50 para os cidadãos e para a amostra global (Fávero et. al., 2009).

---

<sup>30</sup> De acordo com Fávero et al. (2009), os valores das cargas fatoriais variam em função do número de observações das amostras.

### ***b. Análise de equações estruturais***

Ao nível das ciências sociais, cada vez mais tem sido utilizada a análise de relações entre variáveis através do Modelo de Equações Estruturais (SEM) (Hair, Hult, Ringle, & Sarstedt, 2017). Assim, e uma vez que esta tese se trata de um estudo exploratório, que implica o desenvolvimento de questões pelo próprio autor e amostras de dimensão relativamente reduzida, esta análise foi efetuada pelo método dos Mínimos Quadrados Parciais (PLS-SEM). O PLS-SEM foi usado para testar o modelo de Moore (2003) relativamente à criação de valor público pelas FFAA. O PLS-SEM foi realizado ao nível da amostra global, seguindo-se uma análise multigrupo que analisou potenciais diferenças nos resultados obtidos entre as duas amostras (cidadãos e militares).

O SEM é constituído por dois modelos. O primeiro é o modelo de medição que prevê a relação entre os construtos (resultantes da AFE efetuada) e respetivos indicadores (*itens*) associados. O segundo é o modelo estrutural que reflete as relações entre os construtos.

Uma vez que os indicadores (*itens*) representam os efeitos dos construtos, adotou-se um modelo de medição reflexivo, analisável com o SEM (Marôco, 2014a). Neste modelo assume-se que os itens (variáveis observadas) são reflexo dos construtos (variáveis latentes). No caso do modelo de Moore (2003), os itens são os elementos-chave de criação de valor público que aquele modelo prevê e são entendidos como consequência dos construtos ou perspetivas de criação de valor público que se pretende mensurar. A alternativa a este modelo seria o formativo em que os construtos obtidos teriam como causa os itens (Hair et al., 2017).

De acordo com Fávero et al. (2009), para aplicação do modelo estrutural, é necessária uma amostra com um tamanho mínimo igual à multiplicação por 10 do maior número de caminhos estruturais direcionados para uma variável latente (construto). Ao nível desta tese, a dimensão da amostra obedece a este requisito. O maior número de caminhos para um construto são 4, devendo então a amostra ser superior a 40.

Para Hair et al. (2017), o modelo de medição reflexivo deverá ser testado através de uma análise à Confiabilidade de Consistência Interna (Alpha de Cronbach - AC), à Validade Convergente (*Average Variance Extracted* - AVE), à Validade Discriminante e à Confiabilidade Composta (CC), esta última medindo o rho de Dillon-Goldstein ( $\rho$ -rho) acrescido do rho de Dijkstra-Henseler ( $\rho_A$ ), direcionado para pesquisas exploratórias.

Como referido anteriormente, em pesquisas exploratórias, valores de AC acima de 0,60 e 0,70 são considerados adequados. Já para os dois indicadores da CC, valores superiores a 0,70 são considerados satisfatórios e acima de 0,9 são bons. A AVE deverá ser superior a 0,5. Finalmente, ao nível da Validade Discriminante as raízes quadradas das AVE de cada construto devem ser maiores que as correlações entre os diferentes construtos. Deve ainda ser analisado se existem problemas de colinearidade, através da análise do fator de inflação da variância (*Variance Inflation Factor* - VIF), devendo este ser inferior a 5 (Hair et al., 2017).

Após a avaliação do modelo de medição, deverá ser efetuada a avaliação do modelo estrutural, através da significância dos coeficientes de caminho (t), dos coeficientes de determinação ( $R^2$ ) e os tamanhos do efeito ( $f^2$ ) (Hair et al., 2017). Quanto aos coeficientes de caminho, para um nível de significância de 5% ( $p < 0,05$ ), o valor de t deverá ser maior que 1,96 ( $p < 0,05$ :  $t > 1,96$ ). Ao nível do  $f^2$ , valores de 0,02, 0,15 e 0,35 são considerados pequenos, médios e grandes, respetivamente (Hair et al., 2017). Por fim, foi efetuada uma análise multigrupo ao nível das duas amostras (cidadãos e militares). De acordo com Hair et al. (2017) *p-values* inferiores a 0,05 ( $p < 0,05$ ) indicam existirem diferenças estatisticamente significativas entre as amostras.

### ***c. Análise de questões abertas***

A análise das questões abertas foi feita através da contagem e análise das palavras e frases utilizadas pelos inquiridos. Esta análise serviu de complemento à análise dos construtos, bem como à identificação de novos *itens* e indicadores, passíveis de considerar em futuras investigações.

## **3.5 Temas desenvolvidos para o questionário do autor por linha de investigação**

### **3.5.1. O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional**

Na primeira linha de investigação foram desenvolvidos os seguintes temas:

#### ***a. Atuais desafios (ameaças e riscos) à segurança e defesa nacional***

Ao nível da análise aos atuais desafios (ameaças e riscos) à segurança e defesa nacional, as variáveis de medida utilizadas, são as sugeridos quer por Feiteira (2016), quer pelas estratégias de segurança de diversos países e organizações (apêndice A). Estes desafios são os que constam do questionário do *Eurobarometer* 432 e encontram-se também em sintonia com o atual CEDN (2013).

No entanto, o questionário do *Eurobarometer* apresenta limitações: i) ao nível da escala utilizada, ii) em termos de amostra relativamente à realidade das FFAA portuguesas e iii) no que respeita à atualidade dos dados (2015). Assim, a variável de desafios à segurança e defesa nacional foi também incluída no questionário criado pelo autor, utilizando os mesmos *itens* evidenciados no questionário do *Eurobarometer* e realçados por Borges (2016).

#### ***b. Intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal***

Para medir a importância (atributo utilizado) dos intervenientes na segurança dos cidadãos, foram utilizados nos questionários do autor, os *itens* existentes no questionário do *Eurobarometer*.

#### ***c. Objetivos das atuais políticas de segurança e defesa nacional***

Quanto ao papel que os cidadãos poderão ter nas políticas de segurança e defesa nacional pouco se sabe sobre a sua opinião, pelo que é fundamental conhecê-la (Fernandes, 2005; Silva, 2010; Feiteira, 2016; Stevens & Vaughan-Williams, 2016). De facto, importa conhecer a importância que os cidadãos dão às estratégias de segurança dos diversos países e organizações.

Para operacionalizar esta variável, foram adotados os *itens* que traduzem as competências do Estado e das FFAA portuguesas (Fernandes, 2005; LDN, 2009; CEDN, 2013).

#### ***d. Mecanismos, temáticas e obstáculos à participação dos cidadãos***

De modo a analisar o papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa é fundamental perceber como as FFAA poderão ficar mais próximas dos cidadãos e mais abertas à sociedade (Ribeiro, 2018). Para medir a importância da forma de participação dos cidadãos foram consideradas variáveis relativas à forma como os cidadãos poderão cooperar (mecanismos) e em que matérias poderão intervir (temáticas) (Stoker, 2006). É de igual modo relevante considerar os fatores que podem implicar uma menor participação ativa dos cidadãos, mais especificamente os obstáculos que poderão existir (Denhardt & Denhardt, 2007). Desta forma, foi também medida a importância dos obstáculos à participação dos cidadãos.

Em síntese, as fontes subjacentes à primeira linha de investigação foram as seguintes (tabela 11):

Tabela 11: Fontes para a linha de investigação do papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa

Questões	Fonte	Nº itens
1. Na sua opinião, até que ponto são importantes os seguintes desafios à segurança nacional de Portugal? *	<i>Eurobarometer 432</i>	5
2. Que outros desafios à segurança nacional, considera importantes? *		Pergunta aberta
3. Na sua opinião, que papel desempenharia cada um dos seguintes intervenientes (organizações) para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal? *	<i>Eurobarometer 432</i>	6
4. Que outros intervenientes considera importantes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal? *		Pergunta aberta
5. Que importância atribui aos seguintes objetivos das atuais políticas de Segurança e Defesa Nacional? *	CEDN (2013)	7
6. Ao nível das atuais políticas de segurança e defesa nacional, considera importante os cidadãos serem ouvidos? *	Denhardt & Denhardt (2007)	S/N
7. Qual a importância que atribui a cada um dos seguintes mecanismos de participação dos cidadãos? *	Stoker (2006)	6
8. Que outros mecanismos de participação dos cidadãos, considera importantes? *		Pergunta aberta
9. Na sua opinião, qual a importância de ouvir os cidadãos em determinadas temáticas? *	Ribeiro (2018)	6
10. Concorda que existem obstáculos à participação dos cidadãos? *		Pergunta aberta
11. Na sua opinião, qual a importância dos seguintes obstáculos à participação dos cidadãos? *	Denhardt & Denhardt (2007)	7
12. Na sua opinião, que outros obstáculos existem à participação dos cidadãos? *		Pergunta aberta

\* Pergunta existente nos questionários aos militares e aos cidadãos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.5.2. O desempenho das FFAA

Na segunda linha de investigação, foram abordados os seguintes temas:

#### *a. Criação de valor público*

Para identificar as variáveis relacionadas com a criação de valor público por parte das FFAA foram analisados diversos estudos sobre a temática da criação de valor público por organizações públicas (Horner, Fauth, & Mahdon, 2006; Meynhardt & Bartholomes, 2011; Karunasena & Deng, 2011; Hartmann & Ling, 2016). Nesses estudos, é enfatizada a importância de se medir as perspetivas ou as dimensões (construtos)

resultantes de análises fatoriais do modelo preconizado por Moore (2003, 2012). Para assegurar a *performance* das organizações públicas é, assim, fundamental: i) a legitimidade da organização; ii) a produção das capacidades organizacionais; e iii) a resposta às necessidades da sociedade atual. Nos *itens* a analisar em cada perspetiva, foram efetuadas adaptações dos *itens* preconizados por Moore (2003, 2012), pois de acordo com Meynhardt & Bartholomes (2011) essas perspetivas podem decompor-se em outros fatores, resultantes de análise fatorial.

Relativamente à legitimidade de atuação, os itens foram direcionados para as incumbências das FFAA portuguesas, estabelecidas na atual LOBOFA. Para as capacidades organizacionais, foram consideradas as dimensões de Moore (2003, 2012) no âmbito da gestão de recursos. Para a resposta às necessidades atuais da sociedade, as variáveis a medir foram ajustadas tendo por base os objetivos conjunturais e permanentes das FFAA constantes no atual CEDN (2013).

Desta forma, a criação de valor público pelas FFAA foi determinada através da análise às seguintes variáveis (tabela 12), sendo que todas as questões utilizaram uma escala de importância.

Tabela 12: Variáveis da criação de valor público pelas FFAA

Variáveis latentes	Variáveis observadas/itens
Perspetiva da Legitimidade e Apoio (variável latente exógena)	Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos;
	Atuação dentro da legalidade;
	Cobertura e divulgação pela comunicação social;
	Posição democrática e isenta do poder político;
	Posição democrática e isenta das FFAA;
	Suporte político;
	Envolvimento dos cidadãos.
Perspetiva da Capacidade Operacional (variável latente exógena)	Gestão dos recursos financeiros;
	Gestão dos recursos materiais;
	Gestão dos recursos humanos (recrutamento, treino, remunerações);
	Definição de procedimentos;
	Lições aprendidas;
	Atribuição interna de recursos;
	Sistemas de gestão (incluindo a medição) de desempenho;
Perspetiva do valor público criado (variável latente endógena)	Capacidades militares com qualidade e em quantidade adequada.
	Melhorar as capacidades operacionais, para garantir mais sucesso nas missões;
	Cumprir os objetivos de acordo com a visão e missão;
	Analisar os resultados obtidos das missões e operações nos quadros da OTAN, UE, ONU, CPLP e outras parcerias bilaterais e multilaterais;
	Contribuir para o bem-estar das populações, indo ao encontro de necessidades sociais dos cidadãos;
	Ouvir os cidadãos quanto à qualidade das missões desempenhadas e a desempenhar;
	Garantir a ligação entre os recursos utilizados, as atividades efetuadas, as capacidades militares desenvolvidas e as missões desempenhadas.

Fonte: Elaborado pelo autor.



***b. Componentes do ciclo de gestão pública***

Relativamente às componentes do ciclo de gestão pública foram considerados os *inputs*, as atividades, os *outputs* e os *outcomes* (Dooren, 2006; OECD, 2009; Bouckaert, 2013). Essas componentes foram ajustadas à realidade das FFAA e aos objetivos desta investigação. O orçamento colocado ao dispor pelo Estado foi considerado como *input*, as tarefas internas realizadas como sendo as atividades desenvolvidas, os elementos constituintes das capacidades militares definidos na Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (2014) como *outputs*. As missões e operações são consideradas como *outcomes* (Aberdeen, Thiébaux, & Zhang, 2004; Heng, 2012).

***c. Incumbências (missões) e desempenho das FFAA***

Relativamente ao desempenho das FFAA, irão ser analisadas as missões (CEDN, 2013; LDN, 2014) mais importantes no combate aos atuais desafios à segurança e defesa. Para além disso, irá ser avaliado o desempenho das FFAA nesse combate, por forma a evidenciar, as prioridades de emprego nos diversos cenários (Garcia, 2015). O atributo da escala adotada quanto às missões das FFAA para fazer face às atuais ameaças e riscos à segurança nacional foi a de concordância. Quanto à avaliação do desempenho o atributo utilizado foi o de satisfação.

Ao nível do desempenho das FFAA, foi ainda analisada a importância dos atributos subjacentes às novas teorias da Administração Pública, na gestão das FFAA. Esta análise incidiu somente junto dos cidadãos, com vista a obter-se uma opinião mais sustentada, perante os militares. Assim, os cidadãos foram questionados quanto à importância: i) do desempenho na gestão das FFAA (PVM), ii) da sua participação ativa na gestão das FFAA (NPS); iii) da estrutura e forma de atuação das FFAA para cumprirem as suas missões (NPG) e iv) da gestão eficiente, eficaz e económica dos recursos das FFAA (NPM).

Assim, no âmbito da segunda linha de investigação, as fontes foram as seguintes (tabela 13):



Tabela 13: Fontes para a linha de investigação do desempenho das FFAA

Questões	Fonte	Nº itens
13. Que aspetos considera importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA? *	Moore (2004)	7
14. Que outros aspetos considera importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA? *		Pergunta aberta
15. Que aspetos considera importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA? *	Moore (2004)	8
16. Que outros aspetos considera importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA? *		Pergunta aberta
17. Que aspetos considera importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual? *	Moore (2004)	6
18. Que outros aspetos considera importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual? *		Pergunta aberta
19. Que importância atribui aos seguintes aspetos para o desempenho das Forças Armadas? *	Adaptado de Webber (2004), Dooren, Bouckaert, & Halligan, (2015) e Lopes (entrevista, 05 fevereiro 2018)	10
20. Que outros aspetos considera importantes para o desempenho das Forças Armadas? *		Pergunta aberta
21. Em que medida concorda ou discorda das seguintes missões das Forças Armadas para fazer face às atuais ameaças e riscos à segurança nacional? *	Adaptado de CEDN (2013), LDN (2014) e Lopes (entrevista, 05 fevereiro 2018)	-
22. Como avalia o atual desempenho das FFAA? *	Adaptado de Santos (2013) e Garcia (2015),	6
23. Na gestão das Forças Armadas Portuguesas, qual a importância de assegurar? **	Adaptado de Gruening (2001), Moore (2004), Osborne (2006), Denhardt & Denhardt (2000), Lopes e Ferreira (entrevista, 05 fevereiro 2018)	4

\* Pergunta existente no questionário aos militares e aos cidadãos.

\*\* Pergunta existente somente no questionário aos cidadãos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.5.3. Modelo de gestão de desempenho para as FFAA

No âmbito da terceira linha de investigação, os temas abordados foram os seguintes:

#### *a. Grupos de interesse (stakeholders) a satisfazer*

Adotando os requisitos essenciais de um sistema de gestão de desempenho apresentados por Fryer et al. (2009) e Harbour (2009), esta investigação apresenta um modelo de gestão de desempenho a implementar ao nível das FFAA portuguesas, evidenciando a importância de satisfação dos grupos de interesse (*stakeholders*). Da análise às políticas de segurança e defesa nacional, estabelecidos pelo CEDN (2013), existem diversos grupos de interesse, de cariz nacional (ex. cidadãos, forças de segurança, indústria de defesa e comunicação social) e internacional (ex. OTAN, ONU).

As perguntas abertas existentes, permitiram também identificar novos grupos de interesse.

#### *b. Formas de atuação das FFAA*

Ao nível do desempenho das FFAA foram avaliadas diferentes formas de atuação. Foi questionada, aos participantes, a importância (atributo da escala utilizado) das FFAA atuarem ao nível das perspetivas enfatizadas pela Nova Administração Pública, nomeadamente através da eficiência, eficácia, economia e qualidade das suas capacidades militares (Tellis et al., 2000; Bouckaert, 2013).

#### *c. Medição do desempenho das FFAA*

Pela revisão da literatura verificou-se que a atual legislação estabelece já modelos de gestão e indicadores de aplicabilidade obrigatória, sendo relevante evidenciar a importância de outros modelos que poderão ser de aplicabilidade preferencial ou opcional. Quanto à forma de medição do desempenho das FFAA portuguesas, nomeadamente que tipo de indicadores devem ser usados e como implementá-los, foram inquiridos somente os militares pois foi considerado que os cidadãos não dispunham de informação suficiente para responder a este detalhe de um sistema de avaliação de desempenho. Os militares foram também questionados sobre as metodologias de gestão (ex. CAF, BSC, PPBE, gestão por capacidades, etc.) que se consideram mais importantes implementar para a gestão do desempenho das FFAA portuguesas.

Ao nível destas questões, respeitantes à medição do desempenho para as FFAA, foram incluídos itens no questionário que, de algum modo, pudessem descrever os

conceitos identificados na revisão da literatura (tabela 14). A utilização destes itens em detrimento da utilização direta dos conceitos visou manter a neutralidade da pergunta para que opiniões pré-concebidas ou desconhecimento sobre os conceitos não pudessem influenciar as respostas.

Tabela 14: Conceitos utilizados quanto ao modelo de desempenho das FFAA

Aspeto a investigar	Itens do questionário	Conceito
Formas de atuação das FFAA	Atingir a maximização dos resultados utilizando somente um determinado nível de recursos (financeiros, humanos e materiais)	Eficiência
	Adquirir recursos financeiros, humanos e materiais apropriados, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo	Economia
	Utilizar os recursos necessários para alcançar os objetivos pretendidos	Eficácia
	Adquirir bens ou serviços, com características e aptidões para garantir padrões de qualidade	Qualidade dos <i>inputs</i>
	Desenvolver capacidades operacionais com características e aptidões para garantir padrões de qualidade	Qualidade dos <i>outputs</i>
	Prestar missões de qualidade	Qualidade dos <i>outcomes</i>
Fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA	O custo dos recursos	Financeiros
	Grau de realização das atividades e tarefas	Atividades
	Grau de cumprimento dos objetivos determinados	Qualitativos
	Resultados alcançados (pelas missões efetuadas)	Resultados
	Quantidade de produtos e serviços realizados	Quantitativos
	Qualidade dos produtos e serviços realizados	Qualidade
	Variação do consumo de recursos	Comparativos
	Variação do custo dos recursos	Comparativos
	Desenvolvimento das capacidades militares	Quantitativos
	Relação entre o custo dos recursos e as capacidades militares utilizadas	Eficiência
	Relação entre as capacidades militares geradas e os resultados das missões	Eficácia
	Relação entre o custo dos recursos e os resultados das missões	Economia
	Relação entre as capacidades militares geradas e o custo dos recursos	Produtividade
	Execução do Orçamento de Estado atribuído	Financeiros
	Execução da Estratégia	Qualitativos
	Desvios face ao planeamento	Comparativos
Metodologias de gestão utilizadas ao nível das FFAA	Satisfação dos cidadãos face aos serviços prestados	Legitimidade e confiança
	Satisfação dos militares	Legitimidade e confiança
	Satisfação de outros <i>stakeholders</i>	Legitimidade e confiança
	Modelo orientado para os meios (financeiros, materiais e humanos) e os resultados alcançados	Modelo de gestão do CAF
	Modelo orientado para a gestão estratégica das capacidades operacionais, em termos de edificação, sustentação, estruturação (organização e composição) e seu emprego	Modelo de gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão
	Modelo orientado para o impacto social, capacidades militares, processos internos, e gestão de recursos	Modelo de gestão <i>Balanced Scorecard</i>

Aspeto a investigar	Itens do questionário	Conceito
	(financeiros, humanos, técnicos)	(BSC)
	Modelo orientado para o planeamento, execução e controlo das atividades realizadas	Gestão de projetos
	Modelo orientado para a estratégia, os recursos, a execução e a análise do desempenho	Modelo de gestão do <i>Planning, Programming, Budgeting and Execution (PPBE)</i>
	Modelo orientado para a gestão das capacidades militares ao longo do seu ciclo de vida	Modelo de gestão baseada por capacidades

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para investigar os requisitos e características do modelo de desempenho a propor para as FFAA portuguesas, foram utilizadas as seguintes questões evidenciadas na tabela 15.

Tabela 15: Fontes para a linha de investigação do modelo de desempenho das FFAA

Questões	Fonte	Nº itens
24. Qual a importância das Forças Armadas em satisfazer grupos de interesse? *	CEDN (2013)	6
25. Que outros grupos, considera importantes satisfazer? *		Pergunta aberta
26. Indique a importância das seguintes formas de atuação das FFAA*	Adaptado de Tellis et al. (2000), Bouckaert (2013), Lopes e Ferreira (entrevista, 05 fevereiro 2018)	5
27. Que outras formas de atuar das Forças Armadas sugere? *		Pergunta aberta
28. Indique a importância dos seguintes fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA: **	Adaptado de Smith (1990); Bouckaert (2013), Parsons, Gokey, & Thornton (2013), Diana (2014) e Ferreira (entrevista, 05 fevereiro 2018)	19
29. Que outros fatores, considera relevantes para avaliar e medir o desempenho das FFAA? **		Pergunta aberta
30. Qual a importância da utilização das seguintes metodologias para avaliar e medir o desempenho das FFAA? **	Adaptado de Grimes (2008), Popa (2010), Vrabková (2013) e Sales, Roses, & Prado (2016)	6
31. Que outro tipo de metodologias considera relevantes para avaliar e medir o desempenho das FFAA? **		Pergunta aberta

\* Pergunta existente nos questionários aos militares e aos cidadãos.

\*\* Pergunta existente no questionário aos militares.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.6 Análise planeada dos dados qualitativos por linha de investigação

Os resultados da análise qualitativa são confiáveis quando as entrevistas representam com precisão os fenómenos sociais a que se referem, sendo fundamental a escolha dos entrevistados, bem como a análise do conteúdo das entrevistas (Slootman, 2018).

A análise qualitativa abrangeu as etapas estabelecidas por Baldin (2016). A primeira fase, de pré-análise, compreendeu uma análise geral às entrevistas efetuadas. Esta fase é desenvolvida para sistematizar as ideias iniciais, colocadas pelo quadro referencial teórico, e elaborar sinopses para facilitar a interpretação das informações recolhidas. Um dos objetivos das sinopses é reduzir a quantidade de informação recolhida junto dos entrevistados, permitindo mais facilmente efetuar um resumo (Guerra, 2006).

Na segunda fase efetuou-se a exploração da informação recolhida, através da criação de categorias de análise. Estas categorias simbólicas ou temáticas permitem agregar a informação recolhida, assegurando a sua codificação. A terceira fase compreendeu o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, com base na análise do conteúdo das entrevistas. A análise do conteúdo consiste em produzir ilações dos resumos das sinopses, através da identificação de expressões-chave, comparáveis com os conceitos da literatura. Por fim, recorreu-se ao método de sentenças ou parágrafos destacando-se as expressões-chave mais repetidas (Rossi, Serralvo & Joao, 2014; Conde, 2016).

Pela natureza exploratória desta tese, a criação das categorias de análise para as linhas de investigação (tabela 16) recorreu a uma abordagem dedutiva, a partir de premissas gerais do quadro conceptual teórico e, posteriormente, a uma abordagem de tipo mais indutivo, onde se procedeu à categorização de premissas particulares, para posteriormente se tratar de forma universal os dados obtidos (Freixo, 2013).

Tabela 16: Categorias de análise qualitativa das entrevistas

<b>Linha de investigação</b>	<b>Categorias de análise</b>
1ª linha: Papel dos cidadãos	Políticas de segurança e defesa
	Envolvimento dos cidadãos
2ª linha: Desempenho das FFAA	Criação de valor público
	Ciclo de gestão pública
3ª linha: Modelo de medição de desempenho	Medição da satisfação
	Medição do ciclo de gestão pública
	Medição da forma de atuar
	Formas de medição

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.7 Análise planeada dos dados quantitativos por linha de investigação

#### 3.7.1. O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional

Ao nível desta linha de investigação, compararam-se as médias das variáveis de diferentes amostras, realizaram-se análises fatoriais às questões de autoria própria para obter um menor número de construtos, e efetuaram-se correlações entre os construtos obtidos. Foram também efetuadas estatísticas descritivas desses construtos.

Desta forma, a análise quantitativa planeada para esta primeira linha de investigação foi a seguinte (tabela 17):

Tabela 17: Análise quantitativa ao papel dos cidadãos

Itens e Construtos	Fonte	Amostra		Teste <i>t</i> -Student	AFE	Correl Pearson	Estatística descritiva
Importância dos atuais desafios à segurança nacional de Portugal	<i>Eurobarometer</i> 432	PRT	UE	X			X
	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Papel desempenhado por certos intervenientes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Importância dos objetivos ao nível da Segurança e Defesa Nacional	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Concordância pela existência de obstáculos à participação dos cidadãos	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X			X
Importância dos mecanismos de participação dos cidadãos nas atuais medidas de segurança e defesa nacional	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Importância de ouvir os cidadãos nas temáticas de segurança e defesa	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Importância dos obstáculos à participação dos cidadãos	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.7.2. O desempenho das FFAA

Na segunda linha de investigação, quanto ao desempenho das FFAA, aplicou-se o teste paramétrico *t-Student* e a AFE para se obter construtos que expliquem a estrutura dos *itens* investigados. Após esta análise, foram efetuadas estatísticas descritivas dos construtos obtidos. Foi ainda efetuada uma análise de dados bivariada, através da Correlação Linear Simples (*r* de *Pearson*), relativamente aos construtos obtidos do ciclo de gestão pública e às incumbências (missões) das FFAA portuguesas.

Finalmente foi aplicado um modelo de equações estruturais por forma a testar o modelo teórico de Moore relativamente à forma como as FFAA poderão criar valor público à sociedade.

A análise quantitativa efetuada a esta linha de investigação foi a seguinte (tabela 18):

Tabela 18: Análise quantitativa ao desempenho das FFAA

Itens e Construtos	Fonte	Amostra	Teste <i>t-Student</i>	AFE	Correl <i>Pearson</i>	MEE	Estatística descritiva
Aspetos importantes para que haja legitimidade na atuação das Forças Armadas	Questionário do autor	Cidadãos Militares	X			X	X
Aspetos importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA	Questionário do autor	Cidadãos Militares	X			X	X
Aspetos importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual	Questionário do autor	Cidadãos Militares	X			X	X
Aspetos importantes para o desempenho das Forças Armadas	Questionário do autor	Cidadãos Militares	X	X	X		X
Concordância com as missões das Forças Armadas fazerem face às atuais ameaças e riscos	Questionário do autor	Cidadãos Militares	X	X	X		X
Avaliação do atual desempenho das FFAA	Questionário do autor	Cidadãos Militares	X	X	X		X
Importância das atuais teorias da Nova Administração Pública	Questionário do autor	Cidadãos		X			X

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.7.3. Modelo de gestão de desempenho nas FFAA

Ao nível da terceira linha de investigação, foi aplicado o teste paramétrico *t-Student* e uma AFE aos itens investigados, no sentido de se obterem construtos que expliquem a estrutura dos *itens* investigados. Foram efetuadas também estatísticas descritivas desses construtos e dos respetivos itens.

Procurou-se ainda investigar as correlações, entre o ciclo de gestão pública e os princípios da Nova Administração Pública, com as formas de atuar das FFAA portuguesas, com as missões mais importantes a desempenhar atualmente e com a criação de valor público. Foi também analisada a correlação entre as várias metodologias de gestão de desempenho das FFAA.

A análise quantitativa de dados desta linha de investigação encontra-se sumariada na tabela seguinte (tabela 19):

Tabela 19: Análise quantitativa à medição de desempenho nas FFAA

Itens e Construtos	Fonte	Amostra		Teste <i>t-Student</i>	AFE	Correl Pearson	Estatística descritiva
Importância das Forças Armadas em satisfazer determinados grupos de interesse	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Importância das formas de atuar das Forças Armadas (eficiência, eficácia, etc.)	Questionário do autor	Cidadãos	Militares	X	X	X	X
Importância de certos indicadores para avaliar e medir o desempenho das FFAA	Questionário do autor		Militares	X	X	X	X
Importância da utilização de certas metodologias para avaliar e medir o desempenho das FFAA	Questionário do autor		Militares	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor.



## Capítulo 4 – Análise e discussão dos resultados

### 4.1 Resultados do estudo qualitativo

O apêndice F apresenta, por linha de investigação, as categorias de análise definidas dedutivamente a partir da revisão de literatura, bem como as sinopses das entrevistas exploratórias e de validação.

Na tabela 20 encontram-se disponíveis os resultados da análise de conteúdo realizada que permitiu extrair das sinopses as verbalizações fundamentais, associá-las às categorias de análise previamente definidas e tipificá-las em expressões-chave.

Tabela 20: Ideias-chave das entrevistas e expressões-chave resultantes

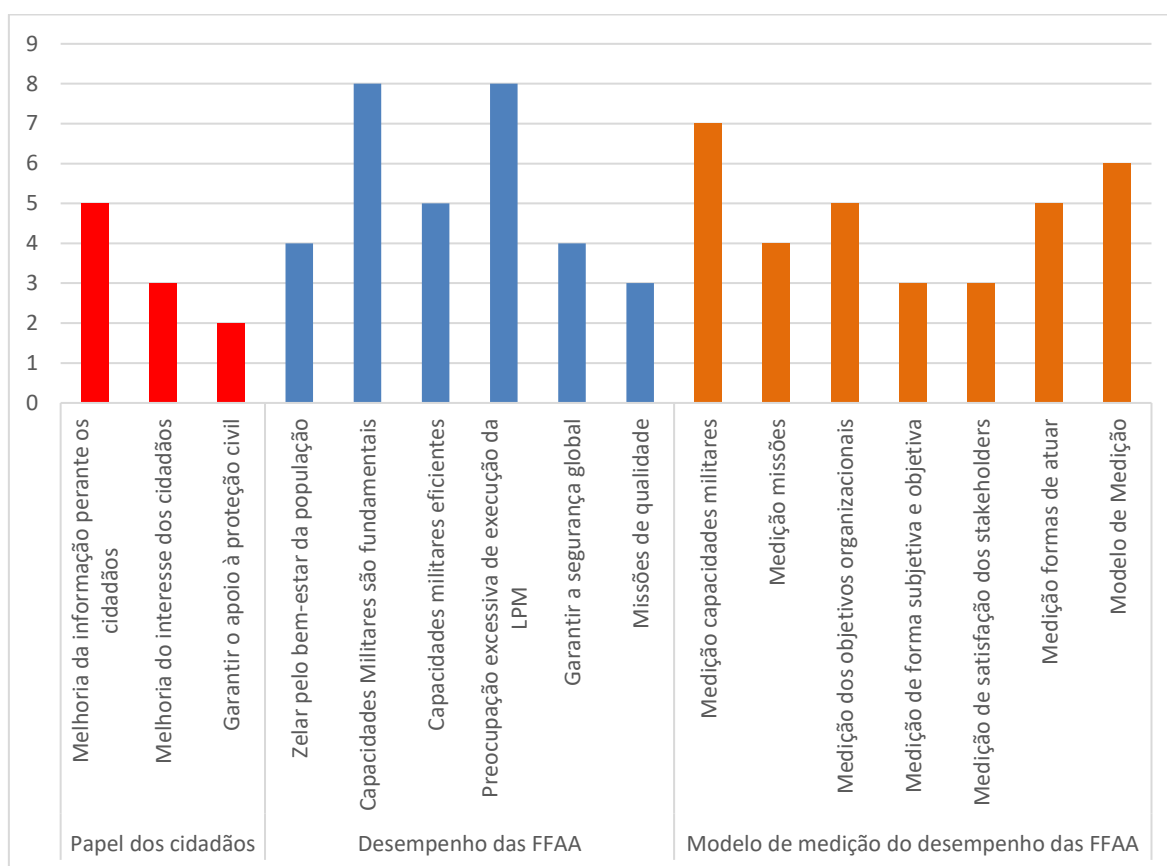
Linha de investigação	Categoria de análise	Extratos das sinopses	Expressões-chave
Papel dos cidadãos	Políticas de segurança e defesa	As missões de proteção civil apesar de serem importantes, não podem afetar a capacidade para efetuar outras missões, devendo ser missões de apoio à proteção civil (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Garantir apoio à proteção civil
	Envolvimento dos cidadãos	Os cidadãos poderão apoiar as políticas de defesa dizendo como poderão ser ajudados e não devendo intervir nas formas de atuar (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	Melhoria da informação perante os cidadãos
		Os cidadãos têm conhecimentos limitados (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	
		Os cidadãos têm falta de interesse pelas políticas de defesa (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Melhoria do interesse dos cidadãos
Desempenho das FFAA	Criação de Valor Público	As FFAA deverão zelar pelo bem-estar da população, de acordo com as orientações políticas (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Zelar pelo bem-estar da população
	Ciclo de gestão pública	As capacidades militares são fundamentais para o cumprimento adequado das missões (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Capacidades Militares são fundamentais
		Uma capacidade deve ser elegível em função do grau de ameaça que visa combater (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
		As capacidades militares servem para fazer face às atuais ameaças e riscos (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
		Uma capacidade deve ser edificada, ponderando a sua utilização e os seus custos não só de edificação, mas, também, de manutenção (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Capacidades Militares eficientes
		Existe uma grande preocupação de execução da Lei de Programação Militar, em detrimento do custo/benefício (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	Preocupação excessiva execução orçamental
		É fundamental assegurarem-se elevadas execuções orçamentais ao nível da LPM (...) (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	
		A grande preocupação nos relatórios são as execuções previstas, planeadas e executadas da LPM (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
		Missões com qualidade fazem face às atuais ameaças de forma eficaz (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Missões de qualidade

Linha de	Categoria de	Extratos das sinopses	Expressões-
Modelo de medição de desempenho	Medição da satisfação	Todos os <i>stakeholders</i> são importantes, incluindo cidadãos e os próprios militares. São estes os principais intervenientes (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Medição de satisfação dos <i>stakeholders</i>
		O grande desafio é a gestão de recursos, sendo necessário envolver todos os intervenientes (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
	Medição do ciclo de gestão pública	As capacidades militares são medidas através de indicadores de execução orçamental, de tarefas e de entrega de materiais (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	Medição capacidades militares
		O desempenho deverá medir a eficácia das missões (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Medição missões
		Para a tomada de decisão política são fundamentais a medição dos objetivos ligados às políticas (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Medição dos objetivos organizacionais
		O desempenho das FFAA mede-se de forma subjetiva, mas em operações, pode ser de forma objetiva (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020)	Medição de forma subjetiva e objetiva
		Os indicadores deverão ser quantitativos e qualitativos, para apoio ao nível estratégico e político, respetivamente (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
	Medição da forma de atuar	Atualmente, não existem indicadores de eficiência e de qualidade (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	Medição formas de atuar
	Forma de medição	O fundamental não é a metodologia de gestão, mas a forma como é feita a medição (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	Modelo de Medição
		O desempenho deverá medir os <i>outputs</i> e <i>outcomes</i> , para além dos <i>inputs</i> e das atividades (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)	
		Existem dimensões das capacidades que têm de ser bem medidas (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
		É difícil se medir o desempenho (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	
		Sendo o grande desafio a gestão de recursos, esse modelo tem de os medir (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020)	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posteriormente, foi extraído o número de verbalizações das expressões – chave associadas às sinopses. O número de verbalizações é apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1: Número de verbalizações das expressões-chave das entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor.

No que concerne à linha de investigação referente ao papel dos cidadãos, os entrevistados referiram frequentemente a importância dos cidadãos serem informados sobre as políticas de segurança e defesa, bem como das incumbências das FFAA. De igual modo, foi referido que o Estado deve ser responsável por garantir que todos os cidadãos possam desenvolver uma consciência coletiva, desenvolvendo medidas objetivas e mensuráveis. Por exemplo, através da disponibilização de conteúdos escolares que ensinem o cidadão a ganhar essa consciência “patriótica” ao longo do seu percurso escolar, bem como através de ações de formação complementar sobre temas relacionados com segurança e defesa (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Nas entrevistas, foi também referido que os cidadãos têm de se mostrar recetivos e interessados em envolverem-se nas políticas, através de uma maior participação em fóruns, seminários e ações de formação, instrumentos estes que já existem (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Relativamente à linha de investigação do desempenho das FFAA, os entrevistados salientaram muito frequentemente a importância da execução orçamental da LPM na

edificação das capacidades militares. A grande preocupação nos relatórios são as execuções previstas, planeadas e as execuções orçamentais altas da LPM, através de indicadores quantitativos. Os outros indicadores referidos foram os das áreas do pessoal e do material. Foi também bastante salientado que as capacidades militares eram fundamentais para o desempenho das missões e combate às atuais ameaças e riscos (Lopes e Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Finalmente, relativamente à terceira linha de investigação, referente ao modelo de medição de desempenho para as FFAA, os entrevistados salientaram a importância de existir um modelo com indicadores adequados, indicadores esses que permitam medir a edificação e manutenção das capacidades militares (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020), bem como o alcance dos efeitos operacionais definidos para as diversas missões (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Os entrevistados referiram ainda que, ao nível das capacidades, é necessário ter em conta os custos da sua edificação, manutenção e o seu grau de empenhamento, sendo fundamental medir como as capacidades atuam em termos de eficiência. A medição das capacidades é consubstanciada num relatório confidencial com a descrição das capacidades e por indicadores, evidenciando grandemente a execução orçamental planeada e executada. Pelo facto desse relatório ser confidencial, é efetuado outro mais simples e com indicadores meramente qualitativos, sendo a sua divulgação de cariz interno. Estes relatórios foram realizados pela primeira vez, no início do corrente ano, carecendo de serem desenvolvidos e melhorados (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

#### 4.2 Descrição das Amostras dos Questionários

No inquérito do *Eurobarometer* 432 a amostra é constituída por 28.082 indivíduos, pertencentes a 28 países da União Europeia (UE), sendo 1067 (3,8%) inquiridos de Portugal.

Ao nível dos questionários realizados pelo autor, quanto aos inquiridos militares observou-se uma taxa de resposta de cerca de 75% (118 respostas para cerca de 150 militares como público-alvo). As perguntas de escolha múltipla eram de resposta obrigatória e as perguntas abertas de resposta facultativa.

Quanto aos cidadãos, das 46 organizações que serviram para a recolha de dados (amostra de conveniência) cerca de 32 informaram que o questionário não seria possível divulgar devido ao recente diploma de proteção de dados ou por o tema do questionário não se enquadrar no âmbito de atuação da mesma (apêndice E). Das 14 organizações que

distribuíram o questionário, não foi possível obter informação sobre o número exato de público-alvo, pelo que não é possível calcular a taxa de resposta. Foram recebidas 161 respostas de cidadãos. À semelhança do questionário efetuado aos militares, as perguntas de escolha múltipla eram também obrigatórias, sendo as abertas de caráter facultativo.

#### 4.3 Caracterização dos inquiridos

##### 4.3.1 Caracterização sociodemográfica dos inquiridos *Eurobarometer*

Quanto à distribuição do total dos inquiridos por sexo, existe um ligeiro predomínio de elementos do sexo feminino (54,8%), relativamente ao sexo masculino (45,2%). Relativamente ao escalão etário, 7324 dos inquiridos têm idade superior a 65 anos (26,1%), sendo este o escalão com maior número de inquiridos (tabela 21).

Tabela 21: Distribuição dos inquiridos por género e escalão etário

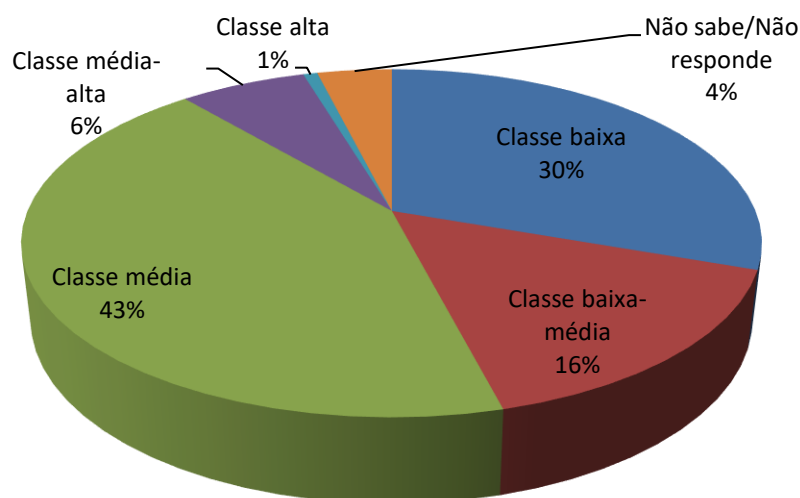
Sexo	Escalão etário	N	%	%
Masculino	15 - 24 anos	1342	4,8%	45,2%
	25 - 34 anos	1668	5,9%	
	35 - 44 anos	2049	7,3%	
	45 - 54 anos	2083	7,4%	
	55 - 64 anos	2325	8,3%	
	>= 65 anos	3237	11,5%	
Feminino	15 - 24 anos	1274	4,5%	54,8%
	25 - 34 anos	2110	7,5%	
	35 - 44 anos	2671	9,5%	
	45 - 54 anos	2537	9,0%	
	55 - 64 anos	2699	9,6%	
	>= 65 anos	4087	14,6%	
<b>Total</b>		<b>28082</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A média etária da amostra situa-se nos 50 anos de idade. A amostra feminina apresenta uma idade média de 51 anos, contra 50 anos de idade média da amostra masculina, variando ambas entre os 15 e os 99 anos.

No que diz respeito à observação das classes sociais dos inquiridos, deparamo-nos que a classe social com maior representatividade é a classe média com 43%. O gráfico 2 evidencia as diferentes classes sociais na amostra de inquiridos:

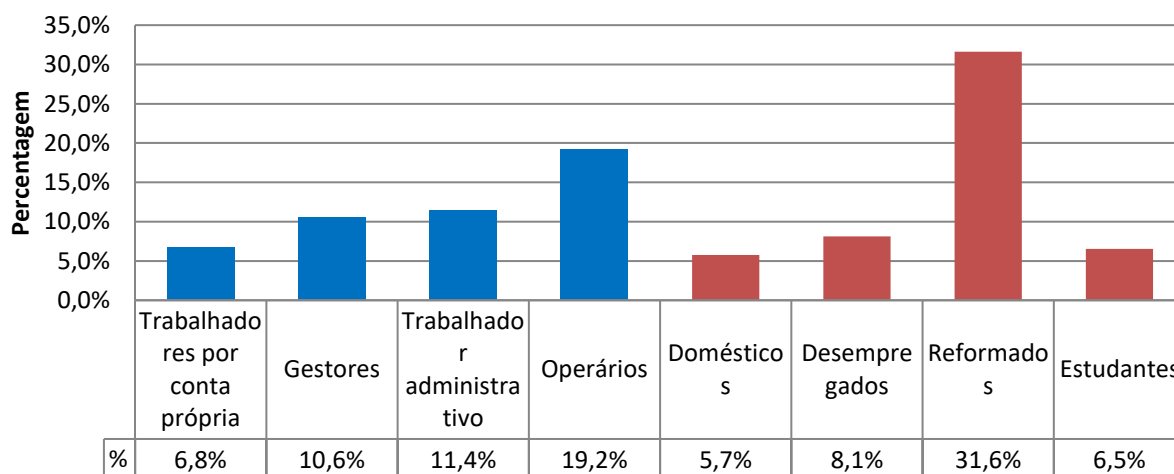
Gráfico 2: Distribuição dos inquiridos da UE por classe social



Fonte: Elaborado pelo autor.

Relativamente à ocupação dos inquiridos, constatamos que a maioria dos inquiridos (52%) não estão empregados (domésticos, desempregados, reformados ou estudantes). De entre estes, destacam-se os inquiridos reformados que representam 31,6% da amostra do *Eurobarometer* (gráfico 3).

Gráfico 3: Distribuição dos inquiridos da UE por ocupação



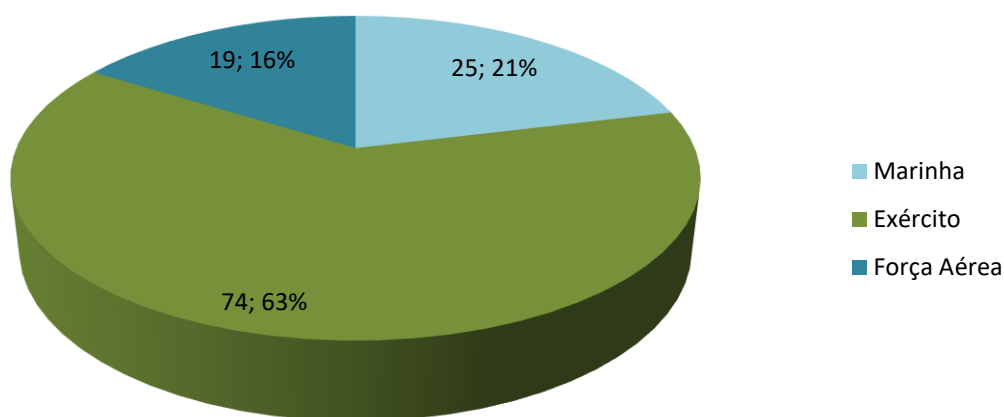
Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.3.2 Caracterização sociodemográfica dos inquiridos militares

Relativamente ao inquérito realizado junto dos militares, obteve-se uma amostra de 118 militares, pertencentes aos três ramos das FFAA (gráfico 4).

A distribuição dos inquiridos por ramo, encontra-se em sintonia com o atual efetivo das FFAA (Ferreira, 2019), tendo o Exército o maior valor percentual (63%) e a Força Aérea o menor peso (16%).

Gráfico 4: Distribuição dos militares por ramo das FFAA

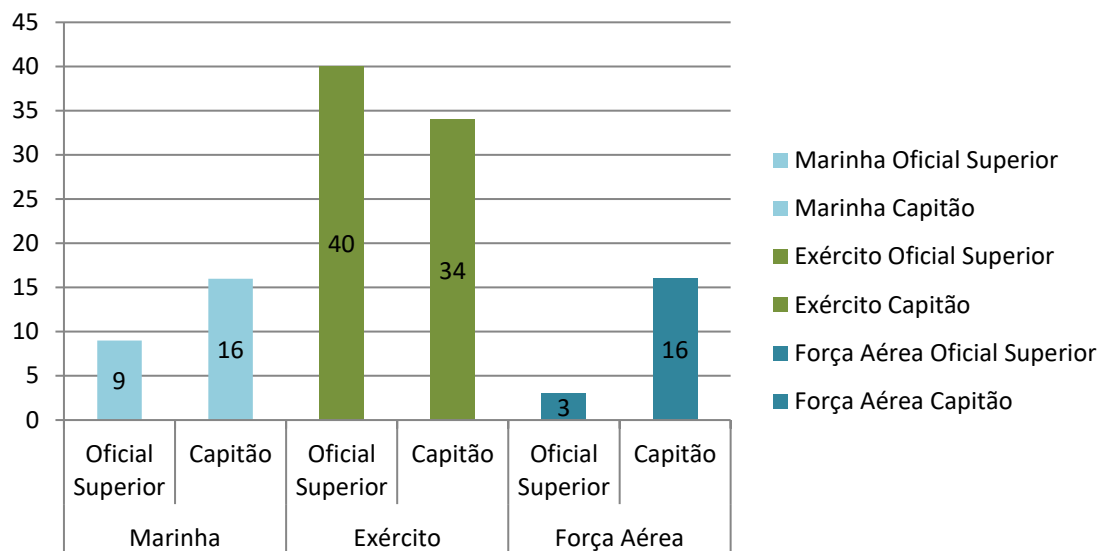


Fonte: Elaborado pelo autor.

Relativamente à distribuição dos inquiridos militares por sexo, existe desproporção entre homens e mulheres, com predomínio de elementos do sexo masculino (89,8%), em detrimento do sexo feminino (10,2%). No entanto, esta desproporção reflete também a realidade do universo em análise.

À data da administração do inquérito, a totalidade dos militares inquiridos frequentavam cursos de formação e promoção (Curso de Promoção a Oficial Superior, Curso de Estado – Maior e Curso de Promoção a Oficial General). Devido à tipologia desses cursos, os inquiridos distribuem-se somente por duas categorias - Capitão (56% dos inquiridos) e Oficial Superior (44% dos inquiridos). A categoria de Oficial Superior inclui o posto de Major, Tenente-Coronel e Coronel. A distribuição pelos três ramos das FFAA pode ser observada no gráfico 5.

Gráfico 5: Distribuição dos inquiridos militares por ramo e subcategoria



Fonte: Elaborado pelo autor.

A média de idades dos inquiridos militares é de 38 anos, tendo os militares do Exército a média mais baixa, conforme se evidencia na tabela 22.

Tabela 22: Distribuição dos inquiridos militares por média de idades

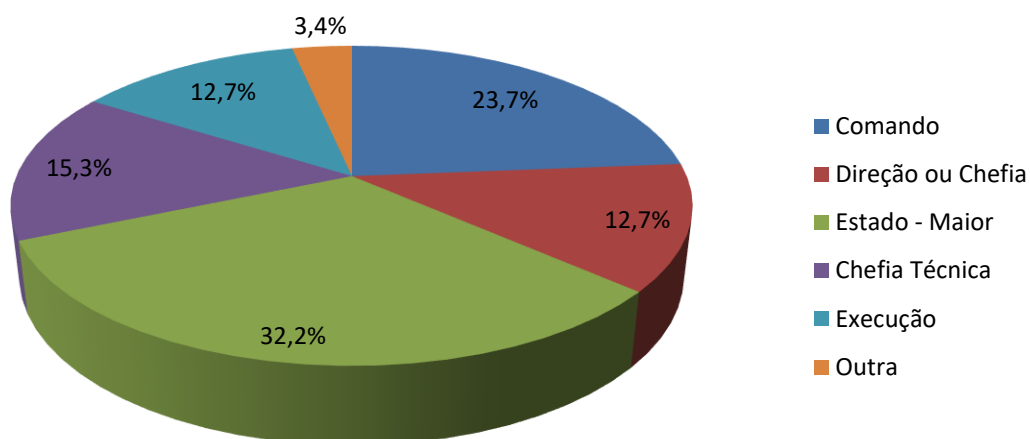
Ramo	Média de idade
Marinha	41
Exército	37
Força Aérea	40
Total	38

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à função que os militares exerciam antes de frequentarem os respetivos cursos de promoção e formação (gráfico 6), a maioria (68,6 %) desempenhava funções de direção e de apoio à tomada de decisão (Comando, chefia e de estado – maior). Estas funções analisam e estudam algumas das temáticas abordadas nesta tese.



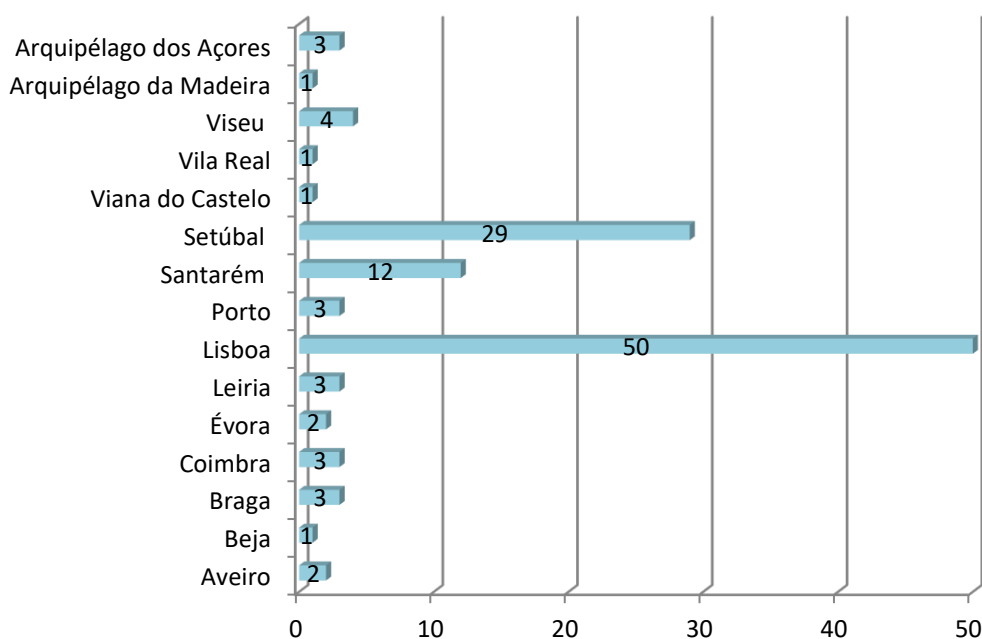
Gráfico 6: Distribuição dos militares por funções exercidas anteriormente



Fonte: Elaborado pelo autor.

Relativamente à dispersão geográfica dos inquiridos (gráfico 7), verificamos que o Distrito de Lisboa é o distrito de residência com maior número de inquiridos. Este facto reflete a predominância deste distrito como localização das Unidades de Administração e Direção dos ramos das FFAA. Apesar disso, a amostra é diversificada, incluindo inquiridos do norte do país, bem como dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Gráfico 7: Distribuição dos militares por distrito de residência



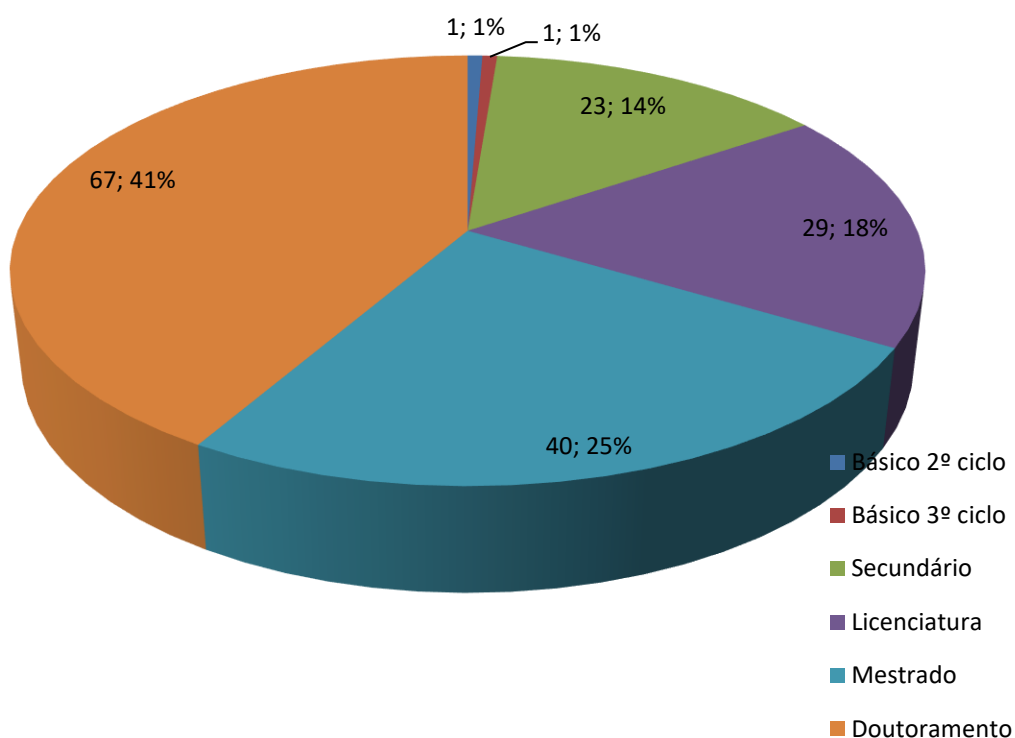
Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.3.3 Caracterização sociodemográfica dos inquiridos cidadãos

No inquérito realizado aos cidadãos foram obtidas 161 respostas. Nesta amostra existe uma proporção semelhante entre homens (49,7%) e mulheres (50,3%). Verificou-se que 30 dos inquiridos (18,6%) cumpriram o Serviço Militar Obrigatório, sendo estes maioritariamente homens (27 inquiridos representando 90%).

Relativamente às habilitações literárias, 41% dos inquiridos possui Doutoramento (gráfico 8). Este facto, deve-se à elevada proporção de faculdades que aceitaram colaborar na divulgação do questionário relativamente a outras organizações.

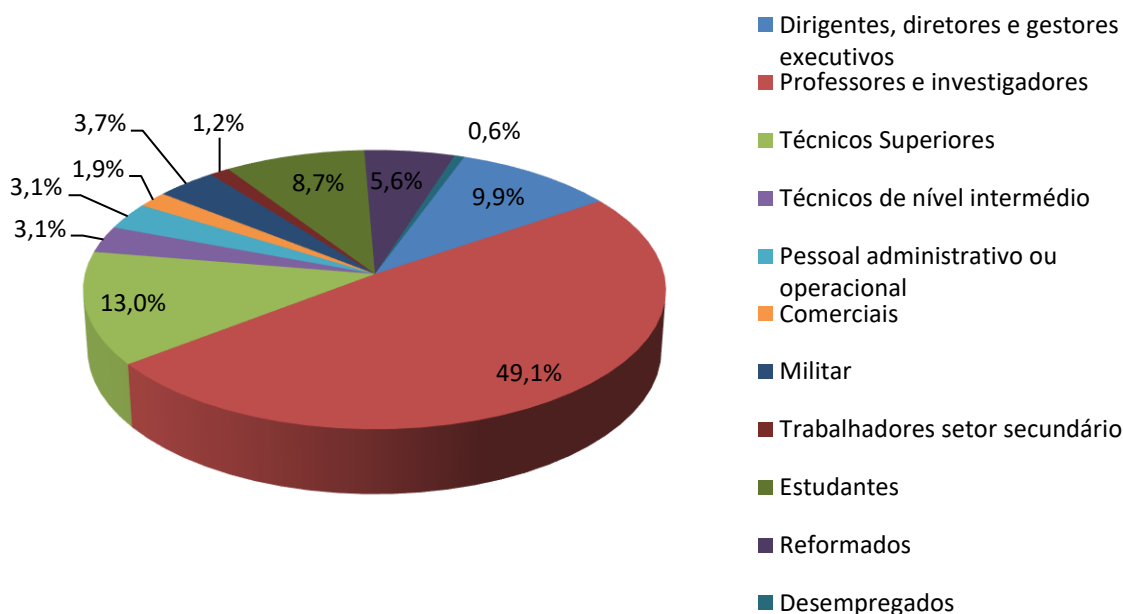
Gráfico 8: Distribuição dos cidadãos quanto às habilitações literárias



Fonte: Elaborado pelo autor.

No que diz respeito à profissão<sup>31</sup> dos inquiridos, a maioria (49,1%) é professor e/ou investigador, pelo mesmo motivo evidenciado nas habilitações literárias. O gráfico 9 evidencia a distribuição dos inquiridos pelas diversas profissões.

Gráfico 9: Distribuição dos cidadãos quanto à profissão



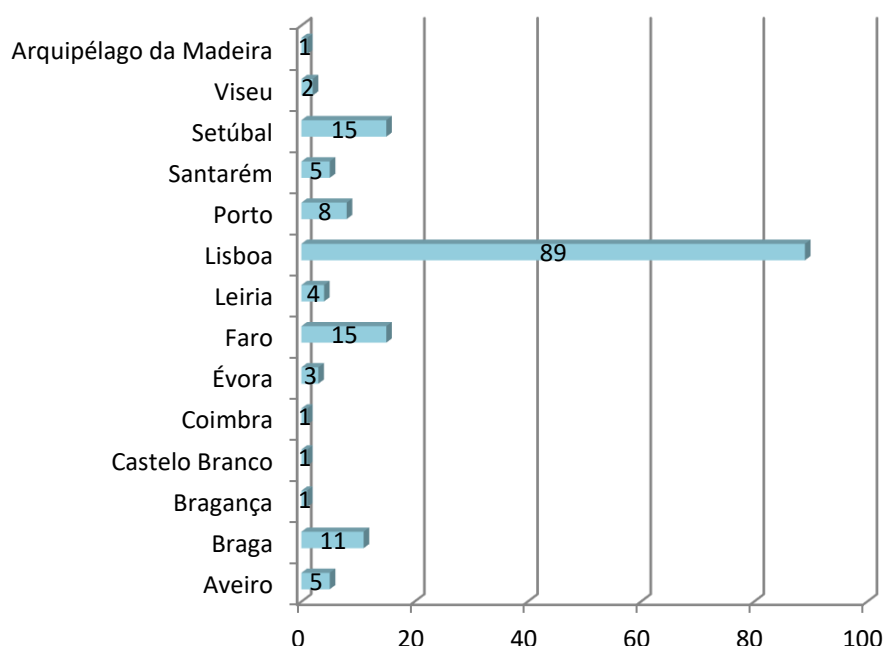
Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao nível da dispersão geográfica dos inquiridos (gráfico 10), a amostra é igualmente diversificada, uma vez que se registam inquiridos das diversas regiões do país, incluindo dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. No entanto, o Distrito de Lisboa é o que possui o maior número de respondentes (55,3%), por ser nesta zona que se encontra o maior número de faculdades.

---

<sup>31</sup> Nesta amostra constam seis militares (3,7%) que receberam o convite para participar no estudo enquanto cidadãos integrados nas organizações que distribuíram o questionário (por exemplo, alunos de faculdades). A inclusão destes seis militares na amostra de cidadão não influencia os resultados obtidos, quer ao nível dos construtos, quer ao nível da importância relativa dos itens, ou quer ao nível das diferenças estatisticamente significativas que se encontraram entre as amostras. Ou seja, resultados similares são obtidos quando estes seis militares são excluídos da amostra de cidadãos.

Gráfico 10: Distribuição dos cidadãos por distrito de residência



Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4 Resultados

##### 4.4.1 Linha de Investigação - O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional

No âmbito desta linha de investigação são analisados os dados recolhidos através do *Eurobarometer* 432 e dos questionários realizados aos cidadãos e aos militares relativamente ao papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional. Desta forma, foram analisadas as principais ameaças e riscos à segurança e defesa, os principais intervenientes na segurança e defesa e a forma como os cidadãos poderão participar, nomeadamente em que políticas e temáticas de segurança e defesa poderão ser ouvidos, que mecanismos poderão utilizar e que obstáculos existem à sua participação.

##### 4.4.1.1. Atuais desafios (ameaças e riscos) à segurança e defesa nacional

Relativamente à importância dos desafios que mais preocupam a segurança nacional dos cidadãos, a análise aos dados do *Eurobarometer* 432 revela que os desafios mais importantes para os cidadãos de Portugal e dos restantes países da UE são o “crime organizado” (média=1,51;  $\sigma$ =0,58) e o “terrorismo” (média=1,48;  $\sigma$ =1,49). Embora estes desafios sejam os mais importantes para ambas as amostras, existem diferenças

estatisticamente significativas entre os cidadãos da UE e os cidadãos de Portugal para todos os desafios à segurança, conforme consta da tabela 23.

Tabela 23: Análise aos itens dos desafios à segurança dos cidadãos

Importância atribuída aos seguintes desafios à segurança interna da UE	Cidadãos de Portugal		Cidadãos da restante UE		T-test
	Média	$\sigma$	Média	$\sigma$	
Crime Organizado	<b>1,51</b>	0,58	1,56	0,68	2,147*
Terrorismo	1,53	0,63	<b>1,48</b>	1,46	2,494*
Cibercrime	1,78	0,68	1,72	0,75	-2,016*
Gestão das fronteiras	1,69	0,63	1,76	0,78	-2,187**
Desastres naturais e provocados pelo homem	1,8	0,69	1,85	0,82	-2,354*

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$ , respetivamente.

Nota: Escala: 1 = Muito importante; 2 = Importante; 3 = Pouco importante; 4 = Nada importante.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos questionários realizados pelo autor, da análise efetuada aos itens dos desafios à segurança interna (tabela 24), verificou-se que o “cibercrime” é o desafio mais importante para os militares (média=6,36;  $\sigma$ =0,78). Já para os cidadãos, o desafio mais importante é o “terrorismo” (média=6,29;  $\sigma$ =1,01), em linha com os resultados obtidos no *Eurobarometer* para os cidadãos da UE, seguido de perto pelos “desastres naturais e provocados pelo homem” (média=6,28;  $\sigma$ =0,94). Relativamente a este último desafio, existem diferenças estatisticamente significativas entre as amostras de militares e cidadãos ( $t = -2,617$ ;  $p < 0,01$ ). De facto, a importância dada pelos cidadãos ao desafio dos “desastres naturais e provocados pelo homem” é significativamente diferente da importância dada pelos militares que, por sua vez, destacam a importância das ameaças transnacionais, nomeadamente o “terrorismo”.

Pela AFE à amostra dos militares, foram extraídos dois construtos, nomeadamente as “ameaças tendencialmente nacionais” e as “ameaças tendencialmente transnacionais”, explicando 46,0% e 29,1% da variância, respetivamente. Quanto aos cidadãos, foi extraído somente um construto respeitante às “ameaças atuais”, explicando 46,6% da variância. Tal evidencia que os cidadãos não diferenciam estes desafios para a segurança nacional.

Os construtos obtidos revelam que os militares distinguem melhor as ameaças e o cariz das mesmas, nomeadamente a crescente importância das ameaças transnacionais preconizadas por atores exteriores não estatais. Estas ameaças transnacionais registam os

valores médios mais elevados (média=6,23;  $\sigma=0,70$ ). Relativamente à importância das ameaças tendencialmente nacionais para os militares, estas registam valores médios menos elevados (média=5,91;  $\sigma=0,72$ ). Para os cidadãos, a importância das ameaças atuais regista valores intermédios (média=6,14;  $\sigma=0,72$ ).

Perante a existência de construtos distintos entre as duas amostras, e uma vez que se pretendia comparar as mesmas, procedeu-se, numa segunda fase, à análise conjunta das duas amostras (designada por amostra global). A AFE foi executada por diversas vezes para a construção de construtos, por forma a proceder a ajustamentos para assegurar a sua fiabilidade. Efetuada a AFE à amostra global ( $KMO=0,764$ ), apuraram-se dois construtos relativos às ameaças à segurança. Estes construtos dizem respeito às “ameaças convencionais” (46,2% da variância) e aos “desastres naturais e provocados pelo homem” (16,9% da variância), sendo este último construto o mais importante (média=6,16;  $\sigma=0,74$ ). Comparando as duas amostras relativamente a estes construtos, verificou-se que apenas existe uma diferença estatisticamente significativa entre militares e cidadãos relativamente aos “desastres naturais e provocados pelo homem” ( $t = -2,597$ ;  $p < 0,001$ ). Esta diferença, evidencia que este desafio, de cariz interno e nacional, tem uma importância acrescida em termos de preocupação para a segurança nacional, relativamente aos restantes, de cariz mais transnacional.

Na questão aberta relativa a “outro tipo de desafios” foi referida pelos respondentes a migração ilegal com 10 ocorrências na amostra dos militares e 11 ocorrências na amostra dos cidadãos, demonstrando ser um desafio que já preocupa 7,5% da amostra global.

Tabela 24: Análise aos itens e construtos das amostras para as ameaças à segurança

Importância atribuída aos seguintes desafios à segurança nacional de Portugal	Itens							Construtos				
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos	Amostra Global	
								Carga fatorial		Carga fatorial	Carga fatorial	
	Média	σ	Média	σ		Média	σ	Ameaças tendencialmente nacionais	Ameaças tendencialmente transnacionais	Ameaças atuais	Ameaças convencionais	Desastres naturais e provocados pelo homem
Crime Organizado	6,19	0,74	6,18	1,09	0,047	6,18	0,96	0,712	0,353	0,767	0,776	0,199
Gestão das fronteiras	5,56	1,15	5,67	1,22	-0,731	5,62	1,19	0,72	0,417	0,746	0,686	0,475
Desastres naturais e provocados pelo homem	5,99	0,89	6,28	0,94	-2,617**	6,15	0,93	0,847	0,038	0,542	0,273	0,966
Terrorismo	6,10	0,88	6,29	1,01	-1,674	6,22	0,96	0,504	0,754	0,764	0,773	0,27
Cibercrime	6,36	0,78	6,26	1	0,919	6,3	0,92	0,17	0,885	0,638	0,671	0,084
Alfa Cronbach								0,641	0,612	0,706	0,703	
Eigenvalue								2,3	1,004	2,33	2,31	0,844
Variância explicada								46,00%	20,10%	46,60%	46,19%	16,87%
KMO								0,702		0,724	0,764	
Média do construto								5,91	6,23	6,14	6,08	6,16
Desvio-padrão do construto								0,72	0,7	0,72	0,74	0,93
Média do construto dos militares											6,05	5,99
Média do construto dos cidadãos											6,11	6,28
T-Test do construto											-0,603	-2,597*

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente.

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante)

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.1.2. Intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal

Da análise à importância dos atuais intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal (tabela 25), as “Forças de segurança” são o interveniente mais importante, quer para os militares (média=6,52;  $\sigma$ =0,61), quer para os cidadãos (média=6,63;  $\sigma$ =0,58). Não se verificaram diferenças estatisticamente significativas entre as amostras de militares e de cidadãos relativamente à importância dos diversos intervenientes.

Pela AFE às amostras separadas, apurou-se apenas um construto em ambas. Foram eliminadas as variáveis respeitantes à “Polícia (PSP, GNR)” e às “Forças Armadas” por terem cargas fatoriais inferiores a 0,5 (no caso dos cidadãos) e a 0,55 (no caso dos militares)<sup>32</sup>. Este facto, juntamente com as médias de importância apuradas, demonstram que os inquiridos não têm dúvidas quanto à importância destes intervenientes na segurança dos cidadãos e que os diferenciam significativamente face aos restantes intervenientes. A variância obtida do construto relativo à amostra dos cidadãos foi menor que 50% (41,3%), por forma a assegurar a inclusão de itens que permitissem um Alfa de *Cronbach* aceitável ( $> 0,6$ ).

Numa segunda fase, confirmou-se pela AFE à amostra global ( $KMO=0,724$ ), o construto obtido nas amostras separadas. Neste construto, foram também eliminadas as variáveis respeitantes às “Forças de Segurança” (0,330) e “FFAA” (0,433), já eliminadas na análise às amostras separadas. Ao nível do construto obtido “órgãos, agências e cidadãos”, os cidadãos atribuem-lhe uma importância superior (média=5,61;  $\sigma$ =1,03) que os militares (média=5,45;  $\sigma$ =1,03), embora esta diferença não seja estatisticamente significativa ( $t = -1,283$ ;  $p>0,05$ ).

---

<sup>32</sup> De acordo com Fávero et al. (2009), os valores das cargas fatoriais variam em função do número de observações das amostras.



Tabela 25: Análise aos itens e construtos para os intervenientes na segurança

Importância dos seguintes intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal	Itens							Construtos		
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares	Amostra Cidadãos	Amostra Global
								Carga fatorial	Carga fatorial	Carga fatorial
	Média	σ	Média	σ	Média	σ	Órgãos, agências e cidadãos	Órgãos, agências e cidadãos	Órgãos, agências e cidadãos	
A polícia (PSP, GNR)	6,52	0,61	6,63	0,58	-1,591	6,59	0,59	0,224 (a)	0,415 (a)	0,330 (a)
As Forças Armadas	6,12	0,9	5,85	1,36	1,938	5,97	1,2	0,517 (a)	0,425 (a)	0,433 (a)
As instituições e agências (ex: Gabinete Nacional de Segurança)	5,97	1,11	6,17	1,08	-1,472	6,12	1,07	0,682	0,692	0,69
O Sistema Judicial	5,66	0,98	5,51	1,31	1,016	5,58	1,18	0,779	0,796	0,772
As associações de cidadãos	4,75	1,5	4,91	1,6	-1,236	4,88	1,57	0,898	0,755	0,823
Os próprios cidadãos	5,43	1,49	5,67	1,44	-1,335	5,57	1,47	0,778	0,666	0,724
Alfa Cronbach								0,792	0,742	0,772
Eigenvalue								2,769	2,477	2,387
Variância explicada								55,40%	41,30%	59,66%
KMO								0,699	0,699	0,724
Média do construto								5,44	5,61	5,54
Desvio-padrão do construto								1,03	1,03	1,03
Média do construto dos militares										5,44
Média do construto dos cidadãos										5,61
T-Test do construto										-1,283

(a) Item eliminado devido a carga fatorial menor que 0,5

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise à questão aberta sobre novos intervenientes, os inquiridos identificaram outros intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal que poderão ser considerados em pesquisas futuras (tabela 26). De entre estes, destacam-se os Agentes de Proteção Civil com 20 ocorrências (7,2% da amostra global), mais sugeridos pelos cidadãos, talvez pela sua visibilidade no combate aos desastres naturais e provocados pelo homem.

Tabela 26: Novas variáveis dos intervenientes na segurança de segurança e defesa

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Intervenientes na segurança dos cidadãos em Portugal	Agentes de Proteção Civil	6	14
	Autarquias	-	5
	Universidades	3	
	Indústria de defesa	2	

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.1.3. Objetivos das atuais políticas de segurança e defesa nacional

Na análise à questão sobre a importância dos objetivos das atuais políticas de Segurança e Defesa Nacional (tabela 27), verificou-se que o objetivo de garantir a “segurança dos cidadãos” é o mais importante, quer para os militares (média=6,62;  $\sigma=0,55$ ), quer para os cidadãos (média=6,66;  $\sigma=0,75$ ). O teste à diferença de médias entre as amostras relativamente aos diversos objetivos, apenas revelou diferenças estatisticamente significativas para “independência nacional e integridade do território” e “manutenção ou o restabelecimento da paz” ( $t = 2,524$ ;  $p<0,05$  e  $t = -1,978$ ;  $p<0,05$ , respetivamente). De facto, verifica-se que os militares dão uma maior importância à independência nacional (média=6,34;  $\sigma=0,89$ ) que os cidadãos (média=5,99;  $\sigma=1,31$ ), enquanto os cidadãos privilegiam a manutenção da paz (média=6,12;  $\sigma=1,28$ ) face aos militares (média=5,86;  $\sigma=0,94$ ).

Pela AFE obtiveram-se dois construtos para os militares inquiridos e um para os cidadãos. Neste último, para garantir a inclusão de itens que assegurem um Alfa de Cronbach aceitável ( $> 0,6$ ), a percentagem da variância total obtida foi menor que 50% (44,9%).

Quanto aos construtos obtidos, verifica-se que os militares fazem distinção quanto à importância das atuais políticas, dando uma maior importância às FFAA

garantirem a “segurança e soberania nacional”, certamente por se tratar de uma competência constitucional (média=6,24;  $\sigma=0,54$ ), relativamente à importância de garantir “compromissos internacionais militares e de duplo uso” (média=5,94;  $\sigma=0,71$ ). Por seu lado, os cidadãos não fazem distinção de importância quanto às “atuais políticas de segurança e defesa” em Portugal, registando valores médios de importância mais baixos (média=6,15;  $\sigma=0,73$ ).

De seguida, efetuou-se também a AFE à amostra global. Optou-se por manter dois construtos (KMO=0,784), nomeadamente a “segurança interna” e o “desenvolvimento de capacidades militares”, uma vez que a percentagem de variância é satisfatória ( $> 60\%$ ), apesar da fiabilidade de um deles ser abaixo do aceitável (Alfa de *Cronbach* = 0,576). Se fosse considerado somente um construto, a percentagem de variância seria de 41,5%. Relativamente aos construtos obtidos para a amostra global, a “segurança interna” demonstra ser mais importante (média=6,22;  $\sigma=0,73$ ) que o “desenvolvimento das capacidades militares” (média=6,06;  $\sigma=0,75$ ). Verificou-se também não existirem diferenças estatisticamente significativas quanto à importância destes construtos entre as amostras ( $t = 0,443$ ;  $p > 0,05$  e  $t = - 0,135$ ;  $p > 0,05$ , respetivamente).

Pela análise à questão aberta sobre as atuais políticas de segurança e defesa nacional, os respondentes não identificaram novos *itens* que se enquadrem no âmbito desta questão.

Tabela 27: Análise aos itens e construtos para as políticas de segurança

Importância atribuída aos seguintes objetivos das atuais políticas de Segurança e Defesa Nacional	Itens							Construtos				
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos	Amostra Global	
								Carga fatorial		Carga fatorial	Carga fatorial	
	Média	σ	Média	Σ		Média	σ	Segurança e soberania nacional	Compromissos internacionais militares e de duplo uso	Atuais políticas de Segurança e Defesa Nacional	Segurança interna	Desenvolvimento de capacidades militares
A independência nacional e a integridade do território	6,34	0,89	5,99	1,31	2,524*	6,15	1,14	0,716	0,129	0,557	0,646	0,236
A segurança dos cidadãos	6,62	0,55	6,66	0,75	-0,536	6,64	0,68	0,799	0,118	0,607	0,767	0,177
O funcionamento regular dos órgãos de soberania	6,15	0,78	6,06	1,15	0,733	6,09	1,01	0,673	0,084	0,772	0,789	0,342
A manutenção ou o restabelecimento da paz	5,86	0,94	6,12	1,28	-1,978*	6,01	1,13	0,6	0,501	0,727	0,614	0,567
O desenvolvimento de capacidades para enfrentar as ameaças e riscos	6,27	0,75	6,35	0,86	-0,800	6,32	0,81	0,639	0,338	0,725	0,561	0,623
Desenvolvimento de capacidades de aplicação militar e também civil (duplo uso)	5,83	1,11	5,98	1,09	-1,125	5,92	1,1	0,289	0,639	0,71	0,439	0,642
Cumprimento dos compromissos internacionais (OTAN/EU/ONU)	6,06	0,77	5,88	1,31	1,470	5,95	1,12	0,046	0,782	0,558	0,127	0,839
Alfa Cronbach								0,641	0,612	0,78	0,684	0,576
Eigenvalue								2,3	1,004	3,144	2,905	0,968
Variância explicada								46,00%	20,10%	44,90%	41,50%	13,83%
KMO								0,777		0,709	0,784	
Média do construto								6,24	5,94	6,15	6,22	6,06
Desvio-padrão do construto								0,54	0,71	0,73	0,73	0,75
Média do construto dos militares											6,24	6,05
Média do construto dos cidadãos											6,2	6,06
T-Test do construto											0,443	-0,135

\* indica  $p < 0,05$

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.1.4. Mecanismos de participação dos cidadãos

Da análise aos mecanismos de participação dos cidadãos (tabela 28), verificou-se que o “voto eleitoral” foi considerado o mais importante, quer pelos militares (média=5,77;  $\sigma$ =1,58), quer pelos cidadãos (média=6,09;  $\sigma$ =1,27). Não existem diferenças estatisticamente significativas ao nível dos diferentes mecanismos de participação, com exceção da importância da “internet e das redes sociais”. Para os cidadãos este mecanismo tem menos importância (média=4,49;  $\sigma$ =1,83) que para os militares (média=5,00;  $\sigma$ =1,57).

A AFE às duas amostras separadas, revela em ambos os casos apenas um único construto relativo aos “mecanismos de participação dos cidadãos” (com variâncias explicadas de cerca de 60%). Este mesmo construto é confirmado na análise à amostra global (KMO=0,810), com 62% da variância explicada, não existindo diferenças estatisticamente significativas entre as amostras ( $t = 0,045$ ;  $p > 0,05$ ). Neste caso, foi retirado o item respeitante ao voto eleitoral devido à sua reduzida carga fatorial (0,268). Atendendo a que este item era o que obtinha maior importância em ambas as amostras, esta exclusão sugere que este mecanismo é claramente diferenciado face aos restantes, o que pode dever-se ao facto de ser um mecanismo imposto pela lei.

Tabela 28: Análise aos itens e construtos dos mecanismos de participação dos cidadãos

Importância atribuída aos seguintes mecanismos de participação dos cidadãos	Itens							Construtos		
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares	Amostra Cidadãos	Amostra Global
								Carga fatorial	Carga fatorial	Carga fatorial
	Média	σ	Média	σ		Média	σ	Mecanismos de participação	Mecanismos de participação	Mecanismos de opinião
Voto eleitoral	5,77	1,58	6,09	1,27	-1,790	5,95	1,42	0,593	0,548	0,268 (a)
Sondagens	4,71	1,54	4,89	1,45	-0,981	4,84	1,48	0,8	0,808	0,697
Questionários	4,95	1,42	5,01	1,45	-0,329	5	1,42	0,88	0,849	0,787
Internet e redes sociais	5	1,57	4,49	1,83	2,490 *	4,74	1,74	0,776	0,672	0,833
Programas de comunicação social	5,38	1,36	5,22	1,58	0,990	5,3	1,34	0,812	0,721	0,83
Orçamento participativo	5,28	1,52	5,38	1,58	-0,539	5,33	1,56	0,802	0,737	0,681
Alfa Cronbach								0,867	0,819	0,842
Eigenvalue								3,672	2,962	3,114
Variância explicada								61,20%	59,30%	62,28%
KMO								0,788	0,797	0,81
Média do construto								5,2	5,19	5,04
Desvio-padrão do construto								1,16	1,07	1,19
Média do construto dos militares										5,20
Média do construto dos cidadãos										5,19
T-Test do construto										0,045

(a) Item eliminado devido a carga fatorial menor que 0,5

\* indica  $p < 0,05$

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise à questão aberta sobre outros mecanismos de participação, cerca de 12% dos respondentes sugere outros mecanismos de opinião dos cidadãos, destacando-se as ações de sensibilização das FFAA nas escolas (com 13 cidadãos a sugerir este mecanismo), bem como o associativismo e os especialistas civis (tabela 29). Estes novos mecanismos podem ser passíveis de análise em estudos futuros.

Tabela 29: Novas variáveis para os mecanismos de participação dos cidadãos

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Mecanismos de participação dos cidadãos	Assistirem a ações de sensibilização das FFAA nas escolas	3	13
	Associativismo	1	5
	Simulacros	1	3
	Especialistas civis		5
	Seminários/debates	2	

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.1.5. Temáticas de participação dos cidadãos

A análise à pergunta sobre a importância de ouvir os cidadãos nas temáticas de segurança e defesa nacional (tabela 30) revela que a temática da “avaliação da qualidade do serviço prestado” é a mais importante para ambas as amostras (média=5,70;  $\sigma$ =1,29 para os militares e média=5,96;  $\sigma$ =1,21 para os cidadãos).

A comparação de médias das duas amostras mostra que apenas existem diferenças estatisticamente significativas para as temáticas “identificação dos principais desafios à segurança e defesa nacional” ( $t$  = 2,412;  $p$ <0,05) e “definição das prioridades em termos de ameaças e riscos à sua segurança” ( $t$  = -3,244;  $p$ <0,001). Os cidadãos dão uma maior importância à identificação dos desafios à segurança e defesa nacional e definição de prioridades (média=5,51;  $\sigma$ =1,37 e média=5,51;  $\sigma$ =1,48, respetivamente) do que os militares (média=5,09;  $\sigma$ =1,47 e média=4,91;  $\sigma$ =1,55, respetivamente).

Da AFE às amostras separadas obteve-se, em ambos os casos, apenas um construto respeitante às diferentes temáticas consideradas. Ou seja, em ambos os casos os participantes não distinguem a participação dos cidadãos entre as diferentes temáticas. No entanto, para os cidadãos essa participação é mais importante do que para os militares (média=5,53;  $\sigma$ =1,1 e média=5,16;  $\sigma$ =1,25, respetivamente). De igual modo, a AFE à amostra global ( $KMO$ =0,840) revela também o mesmo construto, sendo a diferença entre as amostras para esse construto estatisticamente significativa ( $t$  = -2,636;  $p$ <0,01).

Tabela 30: Análise aos itens e construtos das temáticas de participação dos cidadãos

Importância de ouvir os cidadãos nas seguintes temáticas	Itens							Construtos		
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares	Amostra Cidadãos	Amostra Global
								Carga fatorial	Carga fatorial	Carga fatorial
	Média	σ	Média	σ		Média	σ	Temáticas de participação dos cidadãos	Temáticas de participação dos cidadãos	Temáticas de participação dos cidadãos
Identificação dos principais desafios à segurança e defesa nacional	5,09	1,47	5,51	1,37	-2,412 *	5,33	1,43	0,759	0,776	0,825
Definição das prioridades em termos de ameaças e riscos à sua segurança	4,91	1,55	5,51	1,48	-3,244 **	5,26	1,53	0,71	0,878	0,864
Definição das políticas de segurança e defesa nacional	4,81	1,59	5,17	1,5	-1,907	5,02	1,55	0,795	0,879	0,886
Definição do esforço, em termos do PIB, para gastos com a defesa nacional	4,97	1,61	5,28	1,41	-1,706	5,15	1,5	0,725	0,745	0,8
Avaliação da qualidade do serviço prestado	5,7	1,29	5,96	1,21	-1,701	5,86	1,25	0,554	0,716	0,733
Avaliação do desempenho das FFAA	5,48	1,47	5,78	1,3	-1,780	5,67	1,38	0,587	0,778	0,775
Alfa Cronbach								0,918	0,885	0,899
Eigenvalue								4,131	3,819	3,989
Variância explicada								68,80%	63,70%	66,48%
KMO								0,84	0,823	0,84
Média do construto								5,16	5,53	5,38
Desvio-padrão do construto								1,25	1,1	1,18
Média do construto dos militares										5,16
Média do construto dos cidadãos										5,53
T-Test do construto										-2,636 **

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). Fonte: Elaborado pelo autor.



#### 4.4.1.6. Obstáculos à participação dos cidadãos

Confrontados com a questão sobre se existem obstáculos à participação dos cidadãos, verificou-se que existem diferenças estatisticamente significativas entre as amostras ( $t = -2,565$ ;  $p > 0,05$ ). De facto, os cidadãos evidenciam um grau de concordância maior com esta questão (média=5,64;  $\sigma=1,20$ ), relativamente aos militares (média=5,23;  $\sigma=1,38$ ).

Quanto à importância de cada um dos obstáculos à participação dos cidadãos (tabela 31), a “falta de interesse dos cidadãos” é vista pelos próprios cidadãos como o obstáculo mais importante (média=5,93;  $\sigma=1,11$ ). Já para os militares, o “desconhecimento dos cidadãos sobre a missão das FFAA” é o obstáculo mais importante (média=6,07;  $\sigma=1,08$ ). No entanto, não existem diferenças estatisticamente significativas entre as amostras para estes itens.

A comparação entre as duas amostras revela apenas diferenças estatisticamente significativas para a “pouca abertura das FFAA” ( $t = -3.530$ ;  $p < 0,01$ ) e o “desconhecimento de qual o mecanismo a usar para dar opinião” ( $t = -2,913$ ;  $p < 0,01$ ). Em ambos os casos, a amostra de cidadãos dá maior importância a estes obstáculos (média=5,73;  $\sigma=1,32$  e média=5,79;  $\sigma=1,22$ , respetivamente) que a amostra de militares (média=5,14;  $\sigma=1,41$  e média=5,32;  $\sigma=1,39$ , respetivamente).

Efetuada a AFE a cada amostra em separado, obtiveram-se dois construtos em ambas as amostras, com variâncias explicadas superiores a 60%, mas constituídos por itens diferentes. Para os militares, os construtos dos obstáculos à participação dos cidadãos são a “ausência de informação/desconhecimento dos cidadãos” (média=5,71;  $\sigma=0,97$ ) e a “indiferença dos cidadãos” (média=5,00;  $\sigma=1,35$ ). Para os cidadãos os construtos obtidos são a “falta de informação sobre as FFAA” (média=5,82;  $\sigma=0,92$ ) e a “falta de informação geral” (média=5,42;  $\sigma=1,08$ ).

De seguida, efetuou-se então a AFE à amostra global ( $KMO=0,839$ ), tendo-se obtido os mesmos construtos que os referidos para a amostra dos cidadãos. Relativamente a estes construtos, não se verificaram diferenças estatisticamente significativas entre as duas amostras.

Tabela 31: Análise aos itens e construtos dos obstáculos à participação dos cidadãos

Importância atribuída aos seguintes obstáculos à participação dos cidadãos	Itens							Construtos					
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos		Amostra Global	
								Carga fatorial		Carga fatorial		Carga fatorial	
	Média	σ	Média	σ		Média	σ	Ausência de informação / desconhecimento dos cidadãos	Indiferença dos cidadãos	Falta de informação sobre as FFAA	Falta de informação geral	Falta de informação sobre as FFAA	Falta de informação geral
Falta de interesse dos cidadãos	6	1,07	5,93	1,11	0,522	5,98	1,05	0,686	0,314	0,404	0,253	0,56	0,281
Pouca abertura das FFAA	5,14	1,41	5,73	1,32	-3,530 **	5,49	1,37	0,696	0,465	0,774	0,401	0,69	0,477
Pouca divulgação sobre a atividade das FFAA	5,67	1,39	5,73	1,28	-0,369	5,71	1,31	0,858	0,273	0,889	0,418	0,863	0,405
Desconhecimento dos cidadãos sobre a missão das FFAA	6,07	1,08	5,85	1,17	1,594	5,94	1,13	0,9	0,142	0,875	0,405	0,892	0,306
Desconhecimento dos cidadãos quanto à forma de atuar das FFAA	6,03	1,07	5,89	1,08	1,080	5,98	1,04	0,877	0,17	0,864	0,5	0,881	0,368
Desconhecimento de qual o mecanismo a usar para dar a sua opinião	5,32	1,39	5,79	1,22	-2,913 **	5,57	1,32	0,667	0,616	0,456	0,82	0,527	0,783
Desconhecimento dos cidadãos quanto à partilha de responsabilidades entre as FFAA e as FSegurança	5,68	1,24	5,67	1,27	0,111	5,66	1,26	0,783	0,481	0,584	0,817	0,67	0,712
Linguagens distintas entre civis e militares	4,8	1,65	4,95	1,5	-0,762	4,93	1,55	0,339	0,765	0,455	0,754	0,368	0,754
Por ser uma competência constitucional do Estado assegurar a defesa nacional, os cidadãos não sentem necessidade de participar	5,17	1,58	5,28	1,46	-0,619	5,25	1,49	0,219	0,816	0,308	0,826	0,247	0,801

Importância atribuída aos seguintes obstáculos à participação dos cidadãos	Itens							Construtos					
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos		Amostra Global	
	Média	σ	Média	σ		Carga fatorial		Carga fatorial		Carga fatorial			
						Ausência de informação / desconhecimento dos cidadãos	Indiferença dos cidadãos	Falta de informação sobre as FFAA	Falta de informação geral	Falta de informação sobre as FFAA	Falta de informação geral		
Alfa Cronbach								0,852	0,613	0,822	0,813	0,834	0,773
Eigenvalue								4,66	1,26	4,443	1,287	4,451	1,241
Variância explicada								51,80%	14,00%	49,40%	14,30%	49,46%	13,80%
KMO								0,835		0,825		0,839	
Média do construto								5,71	5,0	5,82	5,42	5,8	5,36
Desvio-padrão do construto								0,97	1,35	0,92	1,08	0,94	1,09
Média do construto dos militares												5,79	5,82
Média do construto dos cidadãos												5,82	5,42
T-Test do construto												-0,254	-1,183

\*\* indica  $p < 0,01$

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Relativamente à questão aberta sobre outros obstáculos à participação dos cidadãos, as respostas obtidas (2 ocorrências nos militares e 3 ocorrências nos cidadãos) sugerem que a manipulação e divulgação pelos media pode ser um obstáculo passível de investigação futura.

#### 4.4.1.7. Correlações e médias dos construtos

As FFAA portuguesas, como outras organizações públicas, deverão ir ao encontro das preferências dos cidadãos (O'Flynn, 2007). De igual modo, a análise qualitativa sugere que os cidadãos devem dizer como as FFAA os poderão ajudar (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

A tabela 32 mostra as correlações existentes entre os construtos obtidos nesta primeira linha de investigação referente ao papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional. Apesar de todas as correlações serem positivas e, na sua maioria, estatisticamente significativa, o seu valor é bastante diverso. Foram encontradas correlações moderadas entre a importância em “garantir a segurança interna” e o “desenvolvimento de capacidades militares” (0,502), entre as “temáticas de participação” e os “mecanismos de participação” (0,589) e entre a “falta de informação das FFAA” e “falta de informação geral” (0,569). Tal sugere que o “desenvolvimento de capacidades militares” pode contribuir para as políticas e incumbências de segurança interna. Por outro lado, uma maior importância dada às “temáticas de participação” é acompanhada por uma maior importância dada aos “mecanismos de participação”. Finalmente, a “falta de informação geral” e a “falta de informação específica sobre as FFAA” estão também correlacionadas. As correlações obtidas entre os restantes construtos foram fracas.

Tabela 32: Correlações entre construtos da amostra global para o papel dos cidadãos

Construtos	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 Ameaças convencionais	1,000								
2 Desastres naturais e provocados pelo homem	,330 **	1,000							
3 Segurança interna	,406 **	,268 **	1,000						
4 Desenvolvimento de capacidades militares	,383 **	,284 **	,502 **	1,000					
5 Órgãos, agências e cidadãos	,330 **	,222 **	,265 **	,377 **	1,000				
6 Mecanismos de opinião	,236 **	,125 *	,176 **	,310 **	,498 **	1,000			
7 Temáticas de participação	,161 **	0,115	,122 *	,207 **	,442 **	,589 **	1,000		
8 Falta de informação das FFAA	0,049	0,078	,121 *	0,084	,191 **	,320 **	,342 **	1,000	
9 Falta de informação geral	,193 **	0,118	0,094	,184 **	,320 **	,413 **	,446 **	,569 **	1,000

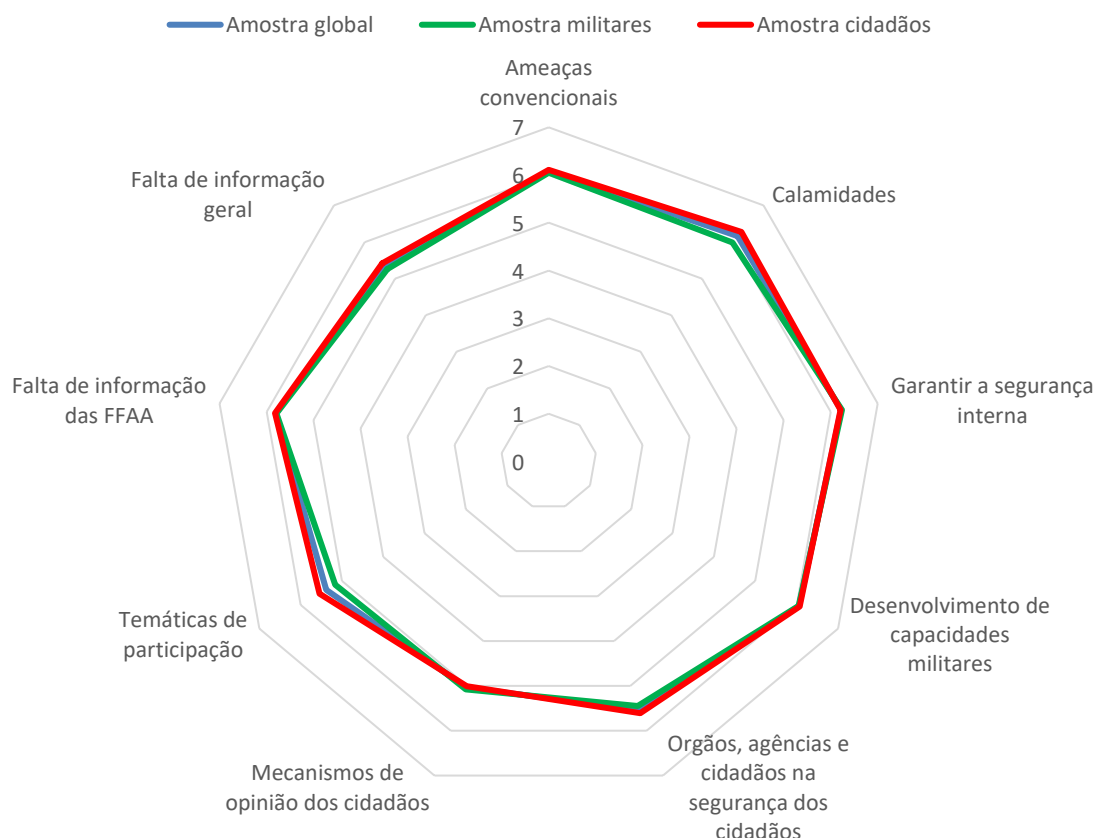
Nota: \*, \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Relativamente às médias obtidas dos construtos ao nível da amostra global, os inquiridos consideram o “garantir a segurança interna” como o construto mais importante (média=6,22;  $\sigma$ =0,73), logo seguido da ameaça respeitante aos “desastres naturais e provocados pelo homem” (calamidades). Os “mecanismos de opinião” foram considerados o construto menos importante quanto à participação dos cidadãos (média=5,04;  $\sigma$ =1,19).

O gráfico 11 ilustra a importância dos respetivos construtos obtidos, sendo possível visualizar diferenças entre as amostras dos cidadãos e dos militares na importância atribuída à ameaça relativa aos “desastres naturais e provocados pelo homem (calamidades)” e às “temáticas de participação dos cidadãos”.

Gráfico 11: Médias dos construtos das amostras do papel dos cidadãos



Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.1.8. Discussão de resultados

Face aos resultados obtidos ao nível desta primeira linha de investigação referente ao papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional, poderemos afirmar que, relativamente à **importância atribuída pelos cidadãos às ameaças e riscos à segurança nacional**, houve uma evolução nas preocupações de 2015 (*Eurobarometer 432*) até aos dias de hoje. Os militares diferenciam mais essas ameaças e o cariz das mesmas, salientando a crescente importância das “ameaças transnacionais”, preconizadas por atores exteriores não estatais, em detrimento das “nacionais”. Para os cidadãos, apesar do terrorismo continuar a ser uma das ameaças mais importantes, os “desastres naturais e provocados pelo homem” (ameaça nacional) são agora a segunda mais importante (era a menos importante em 2015). Os resultados também mostram que os “desastres naturais e

provocados pelo homem” deverão inclusive ser investigados como um fator (construto) à parte, sendo que a importância dada a esta ameaça pelos cidadãos é bem diferente da importância dada pelos militares (esta ameaça é apenas a quinta mais importante para os militares). A importância acrescida dos “desastres naturais e provocados pelo homem” é confirmada pela análise qualitativa das entrevistas, em que se realça a necessidade de existirem, cada vez mais, missões de proteção civil. No entanto, os militares entrevistados referem que o combate a esses desafios não deve afetar a capacidade das FFAA efetuarem as missões de cariz militar (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Esta linha de investigação também mostra que para todos os respondentes os **intervenientes mais importantes na segurança nacional** são as “Forças de Segurança” e também as “FFAA”. Estes são, de facto, os intervenientes mais importantes na segurança dos cidadãos e claramente diferenciados face aos restantes intervenientes. Tal diferenciação pode dever-se às inerentes responsabilidades e atribuições definidas pela lei para as “Forças de Segurança” e “FFAA”.

Relativamente aos **objetivos das políticas de segurança e defesa nacional**, em ambas as amostras, “garantir a segurança dos cidadãos” é o objetivo mais importante. No entanto, os resultados mostram que as amostras avaliam de modo diferente a importância das atuais políticas. Os militares dão uma maior importância às FFAA “garantirem a segurança e soberania nacional” face a “compromissos internacionais militares e de uso duplo”. Já os cidadãos não fazem distinção de importância quanto às “políticas de segurança e defesa em Portugal”. No geral dos respondentes, os objetivos de segurança e defesa nacional passam, por um lado, por “garantir a segurança interna” e, por outro lado, pelo “desenvolvimento de capacidades militares”. A correlação moderada entre estes dois fatores é consistente com a necessidade das FFAA terem um papel cada vez mais ativo na segurança interna, através de missões de proteção civil. De facto, “as políticas fundamentais são a segurança do território, os compromissos internacionais, a defesa coletiva e estar ao serviço do bem-estar dos cidadãos” (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

No que diz respeito às **temáticas de participação dos cidadãos**, verifica-se que os cidadãos atribuem uma maior importância à “identificação dos desafios à segurança e defesa nacional” e à “definição de prioridades em termos de ameaças e riscos à sua segurança”, comparativamente aos militares. Existe também uma perceção diferenciada entre cidadãos e militares no que diz respeito à importância de ouvir os cidadãos. Estes

atribuem uma maior importância a serem eles próprios ouvidos sobre as políticas de segurança e defesa nacional do que os militares atribuem à audição dos cidadãos. Para os militares, os cidadãos “deverão dizer se se sentem seguros (...) como os poderemos ajudar (...)”, mas “pronunciarem-se sobre o que fazemos, não lhes compete a eles” (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Quanto às **formas de participação dos cidadãos**, a importância atribuída aos diferentes mecanismos de participação é muito semelhante entre as amostras. Pires (entrevista, 20 janeiro, 2020) salienta que “existem diversas ações efetuadas pelo MDN onde os cidadãos poderão participar, nomeadamente em seminários e cursos de formação”. Contudo, o “voto eleitoral” é, indiscutivelmente, o mecanismo de participação mais importante para ambas as amostras e claramente diferenciado face aos restantes (as sondagens, os questionários, os programas de comunicação social, entre outros) que surgem como um fator único.

Relativamente aos **obstáculos à participação dos cidadãos**, ambas as amostras dão grande importância à “falta de interesse dos cidadãos” e ao “desconhecimento dos cidadãos pelas FFAA”. Os resultados mostram que para os cidadãos a “falta de informação sobre as FFAA” é vista como o obstáculo mais importante. Já para os militares o “desinteresse por parte dos cidadãos” é também um fator relevante. “A falta de informação, conjugada com a falta de interesse dos cidadãos, são os motivos que contribuem para que estes não sejam envolvidos nas políticas de segurança e defesa” (Ferreira e Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Face a estes resultados é fundamental que as FFAA implementem medidas para fazer face às lacunas de informação dos cidadãos (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020). Neste âmbito, o MDN tem já implementado algumas medidas, nomeadamente ações públicas de sensibilização sobre a Defesa Nacional e sobre as FFAA junto da população.

Desta forma, os resultados desta primeira linha de investigação apontam para um papel importante das FFAA também na “segurança interna”, através do “desenvolvimento de capacidades militares”. Para que os cidadãos possam participar mais ativamente nas políticas de segurança e defesa nacional, a divulgação de informação sobre as missões das FFAA e de quais os mecanismos que existem para os cidadãos participarem é fundamental. Neste sentido, sugere-se a realização pelas FFAA de ações de sensibilização, junto da comunidade educativa e uma maior aposta na divulgação através dos media. Para Loureiro (entrevista, 20, janeiro, 2020), as ações de sensibilização devem



ser feitas “através de medidas concretas e não só do MDN”, por exemplo “ao nível da aprendizagem nas escolas, podem ser desenvolvidas várias ações”.

#### 4.4.2 Linha de Investigação - O desempenho das FFAA

Esta segunda linha de investigação analisa como as FFAA poderão criar valor público. Adicionalmente, esta linha investiga também as componentes mais importantes do ciclo de gestão pública, nomeadamente os *inputs*, as atividades, os *outputs* ou os *outcomes*. Finalmente, esta linha de investigação avalia também a importância das diferentes missões (*outputs*) das FFAA, bem como a perceção dos inquiridos quanto à avaliação do desempenho das FFAA no combate às atuais ameaças e riscos à segurança e defesa nacional.

##### 4.4.2.1. Criação de valor público

A análise à criação de valor público foi realizada a partir do modelo de Moore (2003), devidamente adaptado ao contexto das FFAA. Este modelo assenta em três perspetivas, nomeadamente a perspetiva da “legitimidade na atuação das FFAA”, a perspetiva da “capacidade operacional das FFAA” e a perspetiva da “atuação das FFAA para responder às necessidades da sociedade atual”.

Relativamente à “legitimidade na atuação das FFAA”, a análise estatística às amostras (tabela 33) revela que o item mais importante, para todos os respondentes, é a atuação dentro da legalidade (média=6,43;  $\sigma$ =0,66 no caso dos militares e média=6,60;  $\sigma$ =0,87 no caso dos cidadãos), não existindo entre as amostras uma diferença estatisticamente significativa quanto a este item. Contudo, a comparação entre as amostras revela que existem diferenças estatisticamente significativas em outros aspetos importantes para que exista legitimidade na atuação das FFAA, como no “alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos” ( $t=-3,193$ ;  $p<0,01$ ), na “cobertura e divulgação pela comunicação social” ( $t=3,441$ ;  $p<0,001$ ) e no “suporte político” ( $t=3,528$ ;  $p<0,001$ ). Entre estes aspetos, os cidadãos privilegiam o “alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos” (média=6,21;  $\sigma$ =0,92 para os cidadãos e média=5,75;  $\sigma$ =1,32 para os militares). Por seu lado, os militares reconhecem maior importância na “cobertura e divulgação pela comunicação social” e no “suporte político” (média=5,54;  $\sigma$ =1,41 e média=6,05;  $\sigma$ =1,02, respetivamente), comparativamente com os cidadãos (média=4,91;  $\sigma$ =1,58 e média=5,47;  $\sigma$ =1,55, respetivamente).

Relativamente aos aspetos importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA, a “gestão dos recursos humanos (recrutamento, treino,

remunerações)” é considerado, por ambas as amostras, como o mais importante (média=6,58;  $\sigma$ =0,66 e média=6,51;  $\sigma$ =0,81, para os militares e os cidadãos, respetivamente), não havendo uma diferença estatisticamente significativa entre as amostras. Contudo, existem diferenças estatisticamente significativas em outros aspetos, como a “gestão dos recursos materiais” ( $t=-1,999$ ;  $p<0,05$ ), a “definição de procedimentos” ( $t=-2,753$ ;  $p<0,01$ ) e as “lições aprendidas” ( $t=-2,200$ ;  $p<0,05$ ). Quanto a estes aspetos, importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais, os cidadãos atribuem-lhes uma maior importância (média=6,44;  $\sigma$ =0,88; média=6,23;  $\sigma$ =0,84 e média=6,26;  $\sigma$ =0,78, respetivamente) do que os militares (média=6,22;  $\sigma$ =0,93; média=5,93;  $\sigma$ =0,94 e média=6,03;  $\sigma$ =0,93, respetivamente).

Finalmente, de entre os aspetos importantes para que a atuação ofereça respostas às necessidades da sociedade atual, os militares valorizam mais a ligação entre as componentes do ciclo de gestão pública - recursos utilizados, as atividades efetuadas, as capacidades militares desenvolvidas e as missões desempenhadas” (média=6,03;  $\sigma$ =0,90). Embora este aspeto de ligação tenha uma valorização menor por parte dos cidadãos (média=6,17;  $\sigma$ =0,93), a diferença para os militares não é estatisticamente significativa. Na perspetiva dos cidadãos, o aspeto mais importante nesta questão é que as FFAA “contribuam para o bem-estar das populações, indo ao encontro de necessidades sociais dos cidadãos” (média=6,28;  $\sigma$ =0,97). Este item tem uma valorização menor por parte dos militares (média=5,97;  $\sigma$ =1,02), sendo neste caso a diferença entre as amostras estatisticamente significativa ( $t=-2,549$ ;  $p<0,01$ ).

Tabela 33: Análise às componentes da criação de valor público pelas FFAA

Componentes para a criação de valor público pelas FFAA	Variáveis	Militares		Cidadãos		T-test	Global	
		Média	$\sigma$	Média	$\sigma$		Média	$\sigma$
Aspetos importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA	Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos	5,75	1,32	6,21	0,92	<b>-3,193 **</b>	6,01	1,13
	Atuação dentro da legalidade	<b>6,43</b>	0,66	<b>6,6</b>	0,87	-1,734	<b>6,53</b>	0,79
	Cobertura e divulgação pela comunicação social	5,54	1,41	4,91	1,58	<b>3,441 **</b>	5,18	1,54
	Posição democrática e isenta do poder político	6,1	1,07	6,3	1,04	-1,530	6,22	1,06
	Posição democrática e isenta das FFAA	6,1	1,24	6,26	1,13	-1,129	6,19	1,18
	Suporte político	6,05	1,02	5,47	1,55	<b>3,528 **</b>	5,72	1,37
	Envolvimento dos cidadãos	5,86	1,29	5,65	1,30	1,392	5,74	1,30
Aspetos importantes para o	Gestão dos recursos financeiros	6,29	0,83	6,12	0,99	1,485	6,19	0,93
	Gestão dos recursos materiais	6,22	0,93	6,44	0,88	<b>-1,999*</b>	6,35	0,90

Componentes para a criação de valor público pelas FFAA	Variáveis	Militares		Cidadãos		T-test	Global	
		Média	$\sigma$	Média	$\sigma$		Média	$\sigma$
desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA	Gestão dos recursos humanos (recrutamento, treino, remunerações)	<b>6,58</b>	0,66	<b>6,51</b>	0,81	0,827	<b>6,54</b>	0,75
	Definição de procedimentos	5,93	0,94	6,23	0,84	<b>-2,753 **</b>	6,10	0,90
	Lições aprendidas	6,03	0,93	6,26	0,78	<b>-2,200 *</b>	6,16	0,85
	Atribuição interna de recursos	6	0,82	6,12	0,92	-1,134	6,07	0,88
	Sistemas de gestão (incluindo a medição) de desempenho	5,94	1,03	6,12	0,91	-1,542	6,04	0,97
	Capacidades militares com qualidade e em quantidade adequada	6,38	0,73	6,37	0,86	0,097	6,38	0,80
Aspetos importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual	Melhorar as capacidades operacionais, para garantir mais sucesso nas missões	5,97	1,17	6,06	0,94	-0,666	6,02	1,04
	Cumprir os objetivos de acordo com a visão e missão	5,99	0,97	6,07	0,90	-0,696	6,04	0,93
	Analisar os resultados obtidos das missões e operações nos quadros da OTAN, UE, ONU, CPLP e outras parcerias bilaterais e multilaterais	5,82	1,01	5,93	1,16	-0,817	5,88	1,10
	Contribuir para o bem-estar das populações, indo ao encontro de necessidades sociais dos cidadãos	5,97	1,02	<b>6,28</b>	0,97	<b>-2,549 *</b>	<b>6,15</b>	1,00
	Ouvir os cidadãos quanto à qualidade das missões desempenhadas e a desempenhar	5,42	1,26	5,58	1,32	-1,051	5,51	1,30
	Garantir a ligação entre os recursos utilizados, as atividades efetuadas, as capacidades militares desenvolvidas e as missões desempenhadas	<b>6,03</b>	0,90	6,17	0,93	-1,305	6,11	0,91

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.

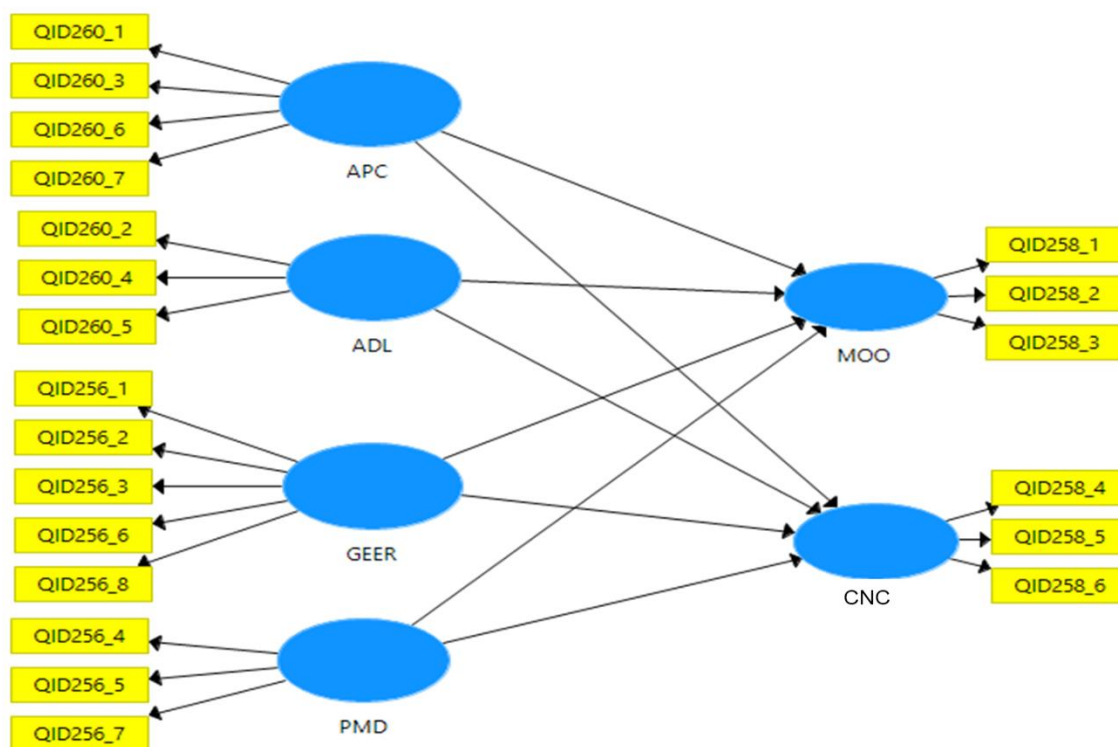
Para efeitos de criação do modelo de equações estruturais (MEE), foi efetuada uma AFE às variáveis relativas à criação de valor público estabelecidas por Moore (2004). A AFE foi realizada à amostra global por forma a permitir a comparação posterior das amostras, através de uma análise multigrupo. O valor da estatística KMO foi de 0,838 o que indica que a análise fatorial é adequada. Da AFE obtiveram-se, assim, os seguintes construtos (tabela 34):

Tabela 34: Construtos para a criação de valor público pelas FFAA

Perspetivas de Moore			
Indicadores		Legitimidade e apoio	
		Apoio político e dos cidadãos	Atuação democrática e legal
		APC	ADL
QID260_1	Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos	<b>0,655</b>	-0,331
QID260_2	Atuação dentro da legalidade	0,409	<b>-0,555</b>
QID260_3	Cobertura e divulgação pela comunicação social	<b>0,747</b>	-0,164
QID260_4	Posição democrática e isenta do poder político	0,323	<b>-0,900</b>
QID260_5	Posição democrática e isenta das FFAA	0,218	<b>-0,903</b>
QID260_6	Suporte político	<b>0,633</b>	-0,195
QID260_7	Envolvimento dos cidadãos	<b>0,785</b>	-0,272
<i>Eigenvalue</i>		2,662	1,28
% variância explicada		38%	18%
Indicadores		Capacidade operacional	
		Gestão eficiente e eficaz dos recursos	Procedimentos e medição do desempenho
		GEER	PMD
QID256_1	Gestão dos recursos financeiros	<b>0,836</b>	0,250
QID256_2	Gestão dos recursos materiais	<b>0,880</b>	0,308
QID256_3	Gestão dos recursos humanos	<b>0,804</b>	0,286
QID256_4	Definição de procedimentos	0,365	<b>0,793</b>
QID256_5	Lições aprendidas	0,174	<b>0,848</b>
QID256_6	Atribuição interna de recursos	<b>0,697</b>	0,647
QID256_7	Sistemas de gestão de desempenho	0,535	<b>0,769</b>
QID256_8	Capacidades militares com qualidade e em quantidade adequada	<b>0,670</b>	0,484
<i>Eigenvalue</i>		4,00	1,32
% variância explicada		50%	17%
Indicadores		Valor público criado	
		Melhorar os outputs e outcomes	Cumprimento das necessidades dos cidadãos
		MOO	CNC
QID258_1	Melhorar as capacidades operacionais, para maior sucesso nas missões	<b>0,860</b>	0,262
QID258_2	Cumprir os objetivos de acordo com a visão e missão	<b>0,897</b>	0,339
QID258_3	Analisar os resultados obtidos das missões e operações	<b>0,705</b>	0,470
QID258_4	Contribuir para o bem-estar das populações	0,506	<b>0,808</b>
QID258_5	Ouvir os cidadãos quanto à qualidade das missões desempenhadas	0,273	<b>0,874</b>
QID258_6	Garantir a ligação entre os recursos, as atividades, as capacidades militares e as missões desempenhadas.	0,644	<b>0,722</b>
<i>Eigenvalue</i>		3,25	0,97
% variância explicada		54%	16%

Aplicando o modelo de Moore aos construtos apurados, o modelo de medição desenvolvido foi o seguinte:

Gráfico 12: MEE para a criação do valor público pelas FFAA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao nível da avaliação deste modelo de medição (tabela 35), através do PLS *Algorithm*, os construtos apresentam resultados satisfatórios (Hair *et al.*, 2014). Todos os indicadores foram considerados, uma vez que não existem problemas de multicolinearidade ( $VIF < 5$ ).

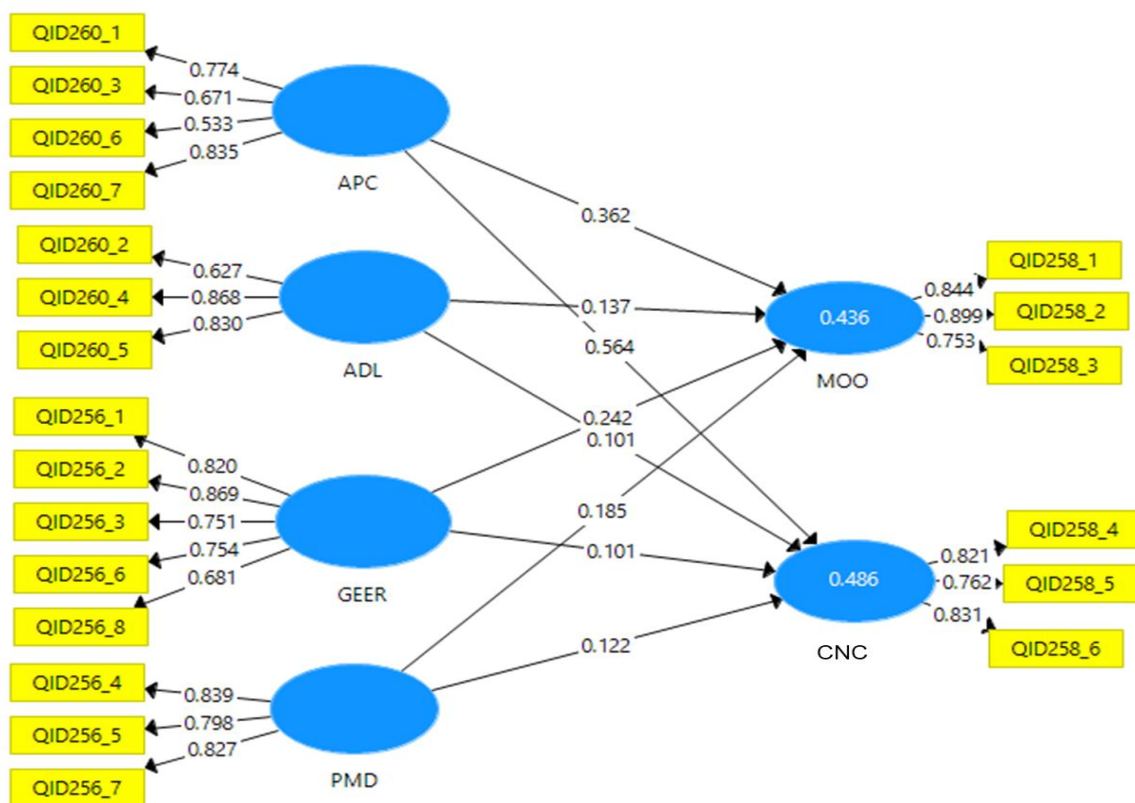
Tabela 35: Avaliação do modelo de medição da criação de valor público pelas FFAA

Construto	Alpha de Cronbach	Confiabilidade Composta (rho_A)	Confiabilidade Composta (ρ - rho)	Validade Convergente (AVE)
ADL	0.670	0.687	0.823	0.612
APC	0.677	0.710	0.801	0.508
CNC	0.729	0.737	0.847	0.648
GEER	0.836	0.854	0.884	0.605
MOO	0.779	0.791	0.872	0.696
PMD	0.762	0.772	0.862	0.675

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao nível do modelo estrutural, através do *Bootstrapping*, obtiveram-se as seguintes cargas fatoriais (gráfico 13):

Gráfico 13: Cargas fatoriais do MEE para a criação de valor público pelas FFAA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à validação do modelo estrutural, obtiveram-se os seguintes resultados (tabela 36):

Tabela 36: Robustez do modelo estrutural para a criação de valor público pelas FFAA

Caminho	Coefficientes	T Statistics	Conclusão
ADL -> CNC	0.101	1.438	Não suportada
ADL -> MOO	0.137	1.645	Não suportada
APC -> CNC	0.564	<b>10.999**</b>	<b>Suportada</b>
APC -> MOO	0.362	<b>4.746*</b>	<b>Suportada</b>
GEER -> CNC	0.101	1.816	Não suportada
GEER -> MOO	0.242	<b>2.433*</b>	<b>Suportada</b>
PMD -> CNC	0.122	1.640	Não suportada
PMD -> MOO	0.185	<b>2.131*</b>	<b>Suportada</b>

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente.

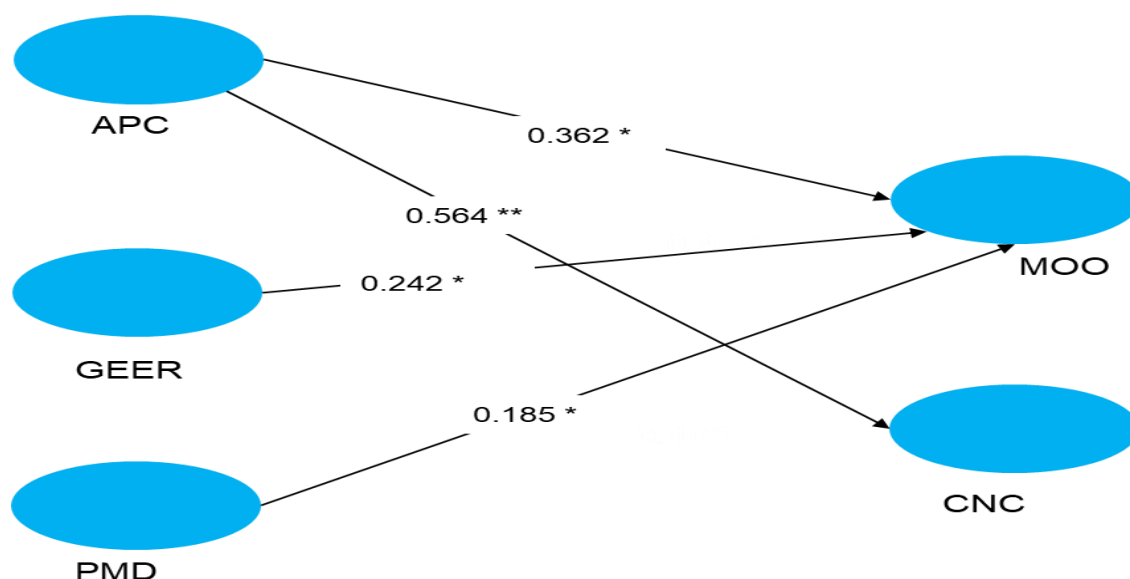
Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, apesar de algumas relações entre construtos não serem estatisticamente significativas ( $p > 0,05$ ;  $t < 1,96$ ), foi possível obter evidência empírica para a associação entre a legitimidade, por via do “apoio político e dos cidadãos”, e a criação de valor público, quer este seja medido pelo “cumprimento das necessidades dos cidadãos” (a um nível de significância de 1%), quer seja medido pela melhoria nos “*outputs* e *outcomes*” (a um nível de significância de 5%). Nesta análise, foi ainda possível verificar que existe associação significativa entre a capacidade operacional (quer seja medida pela “gestão eficiente e eficaz dos recursos”, quer seja medida pelos “procedimentos e medição do desempenho”) com a criação de valor público medido pela melhoria nos “*outputs* e *outcomes*” (a um nível de significância de 5%).

O MEE obtido explica mais de 40% da criação de valor público quando o valor público criado é medido sob a forma de “melhorar os *outputs* e *outcomes*” (43,6% da variância) e quando o valor público criado é medido pelo “cumprimento das necessidades dos cidadãos” (48,6% da variância).

Por simplificação apresenta-se a figura abaixo (gráfico 14) com os caminhos estatisticamente significativos do MEE obtido:

Gráfico 14: MEE obtido para a criação de valor público pelas FFAA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Efetuada a análise multigrupo (comparando a amostra de cidadãos com a amostra de militares) ao MEE, verificou-se que existe somente uma diferença estatisticamente significativa na relação entre a “atuação legal e democrática” e o



“cumprimento das necessidades dos cidadãos” (tabela 37). Na amostra dos cidadãos esta relação é positiva, ( $t=1,710$ ;  $p<0,1$ ), enquanto que na amostra dos militares a relação é negativa. A relação positiva, na amostra dos cidadãos, evidencia o facto das FFAA terem de contribuir para o bem-estar das populações, criando assim valor público à sociedade.

Tabela 37: Análise multigrupo ao MEE para a criação de valor público pelas FFAA

Caminho	Coefficiente original relação (Cidadãos)	Coefficiente original relação (Militares)	Diferença do coeficiente original (Cidadãos- Militares)	p-value (Cidadãos- Militares)
ADL -> CNC	0.172	-0.062	0.234	<b>0.046*</b>
ADL -> MOO	0.168	0.061	0.107	0.272
APC -> CNC	0.514	0.670	0.157	0.933
APC -> MOO	0.395	0.299	0.096	0.281
GEER -> CNC	0.092	0.146	0.054	0.691
GEER -> MOO	0.162	0.373	0.211	0.896
PMD -> CNC	0.146	0.062	0.084	0.275
PMD -> MOO	0.198	0.133	0.065	0.346

\* indica diferença estatisticamente significativa entre as amostras para  $p<0,05$

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise à questão aberta sobre os aspetos importantes para avaliar as perspetivas do modelo de Moore (tabela 38), cerca de 24% dos respondentes sugeriram outras variáveis para a criação de valor público. Se considerarmos o apoio à população, prontidão em catástrofes e apoio à comunidade como sugestões similares é possível observar que, em conjunto, surgem 14 ocorrências. Outra questão muito sublinhada pelos respondentes nesta questão aberta prende-se com a transparência (13 ocorrências). É ainda de realçar que são os cidadãos aqueles que mais sugerem fatores adicionais, o que mostra que têm mais dificuldade em se rever totalmente nos fatores apresentados no questionário (relativos ao modelo de Moore). As sugestões com mais ocorrências poderão ser testadas em pesquisas futuras, de modo a avaliar a sua pertinência enquanto possíveis novas dimensões ao modelo de Moore.



Tabela 38: Novas variáveis para o desempenho das FFAA e criação de valor público

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Aspetos importantes para que haja legitimidade na atuação das Forças Armadas	Transparência/honestidade	3	10
	Credibilidade	1	
	Pela paz	2	3
	Constituição e lei	2	2
	Submissão política		2
Aspetos importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA	Qualidade dos Recursos Humanos	2	4
	% PIB gastos semelhante entre países	1	
	Boa gestão de recursos	3	3
	Articulação com outros ramos	1	2
	Articulação com outras FFAA	1	1
	Definição clara política	1	
	Para apoio à população	1	5
Aspetos importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual	Atualização equipamentos		3
	Prontidão a catástrofes	2	4
	Apoio à comunidade	1	5
	Defesa da paz	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.2.2. Componentes do ciclo de gestão pública

Relativamente às componentes do ciclo de gestão pública (tabela 39), os militares e cidadãos estão em concordância em relação às componentes mais e menos importantes. Assim, o “pessoal” e o “treino” são consideradas as componentes mais importantes, tanto para os militares (média=6,62;  $\sigma$ =0,63 e média=6,54;  $\sigma$ =0,69, respetivamente), como para os cidadãos (média=6,51;  $\sigma$ =0,86 e média=6,52;  $\sigma$ =0,85, respetivamente). Por seu lado, a componente menos importante refere-se às “atividades realizadas”, quer para os militares (média=5,99;  $\sigma$ =0,95), quer para os cidadãos (média=5,81;  $\sigma$ =1,20).

Comparando as duas amostras relativamente às médias de resposta para cada componente do ciclo de gestão (tabela 39), identificam-se diferenças estatisticamente significativas apenas quanto ao “orçamento atribuído” ( $t = 3,191$ ;  $p < 0,01$ ) e às “infraestruturas” ( $t = -2,121$ ;  $p < 0,05$ ). De facto, os militares dão mais importância ao “orçamento”, enquanto os cidadãos valorizam mais as “infraestruturas” para as capacidades militares.

A AFE realizada às duas amostras revela dois construtos para a amostra dos militares, nomeadamente, “*inputs e outputs*” e “*liderança, atividades e outcomes*”, mas um construto único para a amostra dos cidadãos (“componentes do ciclo de gestão pública”). O facto da amostra dos militares revelar dois construtos distintos evidencia que os militares

diferenciam mais os aspetos que concorrem para o desenvolvimento das capacidades (*output*), bem como a importância do orçamento (*input*) para esse efeito. A análise das médias dos construtos, obtidos das duas amostras separadas, revela que o construto dos “*inputs e outputs*” das FFAA obtido na amostra dos militares regista valores médios mais elevados (média=6,36;  $\sigma=0,59$ ) que o construto da “liderança, atividades e *outcomes*” (média=6,2;  $\sigma=0,75$ ) obtido também na amostra dos militares e que o construto “componentes do ciclo da gestão pública” da amostra dos cidadãos (média=6,26;  $\sigma=0,78$ ).

Ao realizar-se a AFE à amostra global (KMO=0,908), obteve-se somente um construto, à semelhança do que tinha ocorrido na amostra dos cidadãos. A comparação entre as amostras revela que não existe uma diferença estatisticamente significativa relativamente a este construto.

Tabela 39: Análise aos itens e construtos do ciclo de gestão pública

Importância atribuída aos seguintes aspetos para o desempenho das FFAA	Itens								Construtos			
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos	Amostra Global	
								Carga fatorial		Carga fatorial	Carga fatorial	
	Média	σ	Média	Σ		Média	σ	Inputs e outputs	Liderança, atividades e outcomes	Componentes do ciclo de gestão pública	Componentes do ciclo de gestão pública	
Treino	6,54	0,69	6,52	0,85	0,247	6,53	0,79	0,85	0,351	0,588	0,73	
Equipamento	6,42	0,7	6,42	0,85	-0,064	6,42	0,79	0,856	0,384	0,891	0,658	
Pessoal	6,62	0,63	6,51	0,86	1,203	6,55	0,77	0,707	0,374	0,848	0,873	
Infraestruturas	6,06	0,95	6,29	0,92	-2,121 *	6,19	0,9	0,827	0,329	0,891	0,809	
Interoperabilidade	6,28	0,88	6,29	0,92	-0,088	6,29	0,9	0,864	0,329	0,794	0,823	
Orçamento atribuído	6,4	0,66	6,05	1,04	3,191 **	6,2	0,91	0,748	0,384	0,822	0,782	
Desenvolvimento capacidades militares	6,38	0,65	6,27	0,98	1,048	6,32	0,86	0,765	0,413	0,805	0,791	
Liderança	6,5	0,81	6,38	0,93	1,142	6,43	0,88	0,329	0,788	0,827	0,793	
Missões para combater as ameaças e riscos	6,09	0,91	6,11	1,1	-0,107	6,1	1,02	0,434	0,882	0,794	0,744	
Atividades e tarefas realizadas	5,99	0,95	5,81	1,2	1,353	5,89	1,1	0,367	0,854	0,771	0,713	
Alfa Cronbach								0,9	0,797	0,937	0,922	
Eigenvalue								5,243	1,495	6,515	5,988	
Variância explicada								52,50%	14,90%	65,20%	59,88%	
KMO								0,862		0,902	0,908	
Média do construto								6,36	6,2	6,26	6,29	
Desvio-padrão do construto								0,59	0,75	0,78	0,69	
Média do construto dos militares											6,33	
Média do construto dos cidadãos											6,26	
T-Test do construto											0,861	

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise às respostas à questão aberta que incide sobre os aspetos importantes para o desempenho das FFAA (tabela 40), resulta que são fundamentalmente os cidadãos que novamente apresentam sugestões. De entre os aspetos sugeridos realça-se a importância da boa gestão (8 ocorrências), bem como da articulação das FFAA com outros ramos, com as forças de segurança e com outros países (11 ocorrências) para a melhoria do seu desempenho. Esta análise revela a importância de se aprofundar o estudo sobre a gestão e desempenho das FFAA portuguesas.

Tabela 40: Novas variáveis para o desempenho das FFAA portuguesas

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Aspetos importantes para o desempenho das Forças Armadas	Boa gestão e desempenho	2	6
	Doutrina	1	
	Organização estrutural	2	
	Articulação outros ramos, FSeg e FFAA	3	3
	Articulação entre as FFAA portuguesas e de outros países	2	3
	Operacionalidade		3

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.2.3. Incumbências (missões) das FFAA

Relativamente às incumbências (missões) das FFAA (tabela 41) e na ótica dos militares, a missão com maior grau de concordância é “garantir a independência nacional e a integridade territorial do Estado” (média=6,60;  $\sigma$ =0,64). O grau de concordância com esta missão é menor na amostra dos cidadãos (média=6,29;  $\sigma$ =1,14), sendo esta diferença estatisticamente significativa ( $t = 2,895$ ;  $p < 0,001$ ). Na perspetiva dos cidadãos a missão com maior grau de concordância é “garantir a segurança dos cidadãos portugueses” (média=6,54;  $\sigma$ =0,89), não havendo, no entanto, uma diferença estatisticamente significativa face à amostra dos militares.

A comparação entre as duas amostras revela ainda diferenças estatisticamente significativas relativamente às FFAA “executarem missões de proteção civil” ( $t = -4,403$ ;  $p < 0,01$ ) e “cooperarem com as forças de segurança no combate às atuais ameaças e riscos” ( $t = -2,34$ ;  $p < 0,005$ ). Em ambos os casos, os cidadãos valorizam mais estas missões que os militares. Existe ainda uma diferença estatisticamente significativa relativamente às FFAA “assegurarem os compromissos internacionais do Estado” ( $t = 2,093$ ;  $p < 0,05$ ), sendo neste caso os militares a darem uma maior concordância face aos cidadãos.

Da AFE às amostras separadas, apuraram-se dois construtos para cada amostra, mas com variáveis distintas. Na amostra dos cidadãos, os construtos obtidos distinguem as missões das FFAA relacionadas com a “segurança interna dos cidadãos” (média=6,39;  $\sigma=0,96$ ) das “missões de cariz militar” (média=6,18;  $\sigma=0,82$ ). Para os militares, os construtos obtidos distinguem as missões das FFAA para “garantir a soberania e a paz” (média=6,41;  $\sigma=0,66$ ) das missões que visam “cooperar na segurança interna” (média=6,03;  $\sigma=0,86$ ).

Apurados construtos diferentes, efetuou-se a AFE à amostra global (KMO=0,770) que permitiu obter dois construtos, idênticos aos apurados na amostra dos cidadãos. Relativamente às missões das FFAA para fazer face às atuais ameaças e riscos à segurança nacional, o construto respeitante a “executar missões de cariz militar” representa 50,4% da variância explicada, enquanto o construto de “garantir a segurança interna dos cidadãos” explica 20,3% da variância. Este último construto é aquele que apresenta um maior grau de concordância (média=6,29;  $\sigma=0,92$ ) na amostra global, mas é também aquele onde existe uma diferença estatisticamente significativa entre as duas amostras ( $t = -3,166$ ;  $p < 0,001$ ). Os cidadãos demonstram um maior grau de concordância com este construto (média=6,4;  $\sigma=0,88$ ) que os militares (média=6,1;  $\sigma=0,93$ ).

Tabela 41: Análise aos itens e construtos das missões das FFAA

Concordância das seguintes missões das FFAA para fazer face às atuais ameaças e riscos à segurança nacional	Itens							Construtos					
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos		Amostra Global	
	Média	σ	Média	σ		Carga fatorial		Carga fatorial		Carga fatorial			
						Cooperar na segurança interna	Garantir a soberania e a paz	Executar missões de cariz militar	Garantir a segurança interna dos cidadãos	Executar missões de cariz militar	Garantir a segurança interna dos cidadãos		
Garantir a independência nacional e a integridade territorial do Estado	6,6	0,64	6,29	1,14	2,895 **	6,43	0,97	0,161	0,829	0,711	-0,356	0,74	-0,213
Assegurar os compromissos internacionais do Estado	6,33	0,89	6,08	1,09	2,093 *	6,19	1,02	0,317	0,917	0,824	-0,376	0,849	-0,288
Apoiar a paz e o auxílio humanitário fora do território nacional	6,3	0,76	6,29	1,02	0,042	6,3	0,92	0,42	0,825	0,866	-0,427	0,853	-0,388
Garantir a segurança dos cidadãos portugueses	6,37	1,02	6,54	0,89	-1,456	6,47	0,96	0,848	0,392	0,483	-0,871	0,461	-0,854
Executar ações de cooperação técnico – militar	5,85	1,04	5,73	1,22	0,838	5,78	1,15	0,695	0,371	0,826	-0,354	0,727	-0,441
Executar missões de proteção civil	5,87	1,14	6,44	0,95	-4,403 **	6,2	1,08	0,903	0,245	0,438	-0,938	0,344	-0,929
Cooperar com as forças de segurança no combate às atuais ameaças e riscos	6,04	1,05	6,34	1,07	-2,340 *	6,22	1,07	0,774	0,116	0,373	-0,918	0,285	-0,875
Alfa Cronbach								0,823	0,823	0,818	0,895	0,799	0,866
Eigenvalue								3,374	1,552	3,765	1,346	3,525	1,422
Variância explicada								48,20%	22,20%	53,80%	19,20%	50,36%	20,31%
KMO								0,744		0,772		0,77	
Média do construto								6,03	6,41	6,18	6,39	6,17	6,29
Desvio-padrão do construto								0,86	0,66	0,82	0,96	0,8	0,92
Média do construto dos militares												6,27	6,1
Média do construto dos cidadãos												6,18	6,4
T-Test do construto												1,741	-3,166 **

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente

Nota: Escala (1=Discordo totalmente; 4= Não concordo, nem discordo; 7= Concordo totalmente). Fonte: Elaborado pelo autor.

À semelhança de questões anteriores, constata-se que os respondentes identificam duas novas missões, em particular a transmissão de valores junto da comunidade, através de ações de sensibilização, seminários ou palestras, referida por 9 respondentes correspondendo a 3,2% da amostra global (tabela 42).

Tabela 42: Novas variáveis para as incumbências das FFAA

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Incumbências (missões) das FFAA	Garantir a segurança de infraestruturas vitais	3	2
	Transmissão de valores junto da comunidade (através de ações de sensibilização, seminários, palestras, etc).	4	5

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.2.4. Desempenho das FFAA

A análise à pergunta sobre a avaliação do desempenho das FFAA (tabela 43) revela que o “desempenho de forma global e geral” tem, em média, a maior importância (média=5,08;  $\sigma$ =1,12). A comparação das duas amostras revelou diferenças estatisticamente significativas ao nível do “combate ao terrorismo” ( $t = -3,343$ ;  $p < 0,01$ ) e dos “desastres naturais e provocados pelo homem” ( $t = 2,872$ ;  $p < 0,01$ ). Quanto ao “combate ao terrorismo”, os militares atribuem uma avaliação ao desempenho das FFAA (média=4,54;  $\sigma$ =1,29) menor que os cidadãos (média=5,09;  $\sigma$ =1,07). Relativamente aos “desastres naturais e provocados pelo homem”, sucede o inverso, com os militares a darem uma avaliação superior à dos cidadãos (média=5,20;  $\sigma$ =1,19 e média=4,76;  $\sigma$ =1,25, respetivamente).

A AFE a cada amostra em separado, evidenciou somente um construto, constituído por todos os itens, com variância explicada superior a 70%. Este facto evidencia que os inquiridos não diferenciam claramente os diferentes domínios de atuação na avaliação de desempenho das FFAA. De igual forma, a análise à amostra global ( $KMO=0,861$ ) revela também o mesmo construto, não havendo uma diferença estatisticamente significativa entre as amostras.

Tabela 43: Médias e diferenças estatísticas da avaliação do desempenho das FFAA

Avaliação do atual desempenho das FFAA	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		Amostra Global		T-test	Amostra Militares	Amostra Cidadãos	Amostra Global
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão		Carga fatorial	Carga fatorial	Carga fatorial
								Atual desempenho das FFAA	Atual desempenho das FFAA	Atual desempenho das FFAA
De forma global e geral	5,09	1,04	5,07	1,19	5,08	1,12	0,155	0,812	0,876	0,835
No combate ao terrorismo	4,54	1,29	5,09	1,07	4,83	1,21	-3,343 *	0,902	0,858	0,872
No combate ao crime organizado	4,32	1,39	4,58	1,27	4,45	1,34	-1,379	0,885	0,935	0,907
No combate ao cibercrime	4,42	1,52	4,4	1,29	4,41	1,41	0,111	0,896	0,928	0,907
Na gestão das fronteiras externas e internas	4,7	1,41	4,88	1,16	4,8	1,28	-1,053	0,851	0,881	0,864
Em desastres naturais e provocados pelo homem (cheias, incêndios, por exemplo)	5,2	1,19	4,76	1,25	4,96	1,24	2,872 *	0,767	0,785	0,757
Alfa Cronbach								0,924	0,939	0,928
Eigenvalue								4,372	4,63	4,424
Variância explicada								0,7287	0,772	0,7374
KMO								0,824	0,875	0,861
Média do construto								4,700	4,774	4,735
Desvio-padrão do construto								1,151	1,095	0,084
Média do construto dos militares										4,700
Média do construto dos cidadãos										4,774
T-Test do construto										-0,464

\* indica  $p < 0,01$ .

Nota: Escala (1=Péssimo; 4= Razoável; 7= Excelente)

Fonte: Elaborado pelo autor.



Ao nível da gestão do desempenho das FFAA Portuguesas, os cidadãos foram também questionados quanto à importância das atuais teorias da Nova Administração Pública nessa gestão. Para tal, cada item de resposta refletia o maior enfoque de cada uma das teorias da Nova Administração Pública, conforme consta da tabela 44. A análise a esta tabela revela que o item relativo à “estrutura e processos organizacionais para prestar o seu serviço”, afeto à *New Public Governance*, é o mais importante (média=6,20;  $\sigma=0,97$ ). O item menos importante diz respeito ao “envolvimento e colaboração democrática do cidadão”, que reflete a teoria de *New Public Service* (média=5,50;  $\sigma=1,43$ ).

A AFE revela, no entanto, um único construto constituído por todos os itens referentes às diferentes teorias da Nova Administração Pública. Tal revela que os cidadãos não distinguem entre os diferentes itens afetos a cada uma das teorias.

Tabela 44: Importância das atuais teorias na gestão das FFAA portuguesas

Na gestão das Forças Armadas Portuguesas, qual a importância de assegurar?	Teoria da Nova Administração Pública subjacente	Amostra Cidadãos		Amostra Cidadãos
		Média	Desvio-padrão	Carga fatorial Teorias da Nova Administração Pública
A racionalidade económica	<i>New Public Management</i>	5,87	1,21	0,683
A estrutura e processos organizacionais para prestar o seu serviço	<i>New Public Governance</i>	<b>6,2</b>	0,97	0,737
O desempenho organizacional orientado para o cidadão	<i>Public Value Management</i>	5,94	1,2	0,826
O envolvimento e colaboração democrática do cidadão	<i>New Public Service</i>	5,5	1,43	0,748
Alfa Cronbach				0,731
Eigenvalue				2,251
Variância explicada				0,563
KMO				0,628
Média do construto				5,89
Desvio-padrão do construto				0,9

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante)

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.2.5. Correlações e médias dos construtos

A revisão de literatura e a análise qualitativa mostram que as capacidades militares e os seus vetores são fundamentais para o cumprimento adequado das missões das FFAA portuguesas. São essas missões que deverão contribuir para as FFAA estarem ao serviço dos cidadãos (Lopes, entrevista, 05 janeiro, 2018). Neste sentido, para analisar eventuais relações existentes entre as componentes do ciclo de gestão pública, as incumbências (missões) das FFAA e a avaliação que é dada ao seu desempenho no cumprimento dessas missões foram efetuadas correlações (*r* de *Pearson*) entre os construtos apurados nestas questões. Apesar de ter sido também analisado nesta linha de investigação a importância das atuais teorias da Nova Administração Pública para o desempenho das FFAA portuguesas, este construto não foi considerado uma vez que foi apenas apurado junto dos cidadãos.

A análise às correlações obtidas entre os construtos das componentes do ciclo de gestão pública e as missões das FFAA (tabela 45) mostra que todas as correlações são estatisticamente significativas, existindo, contudo, intensidades distintas entre as correlações. Assim, existe uma correlação forte entre as “componentes do ciclo de gestão pública” e “garantir a soberania e a paz internacional” (0,718) e correlações moderadas entre as “componentes do ciclo de gestão pública” e “garantir a segurança interna dos cidadãos” (0,524) e entre os dois construtos das incumbências das FFAA (0,432). As correlações entre a “avaliação do atual desempenho das FFAA” e os restantes construtos são fracas, tendo sido obtidos valores inferiores a 0,5.

Estes resultados sugerem uma ligação relevante entre os recursos, as atividades e as capacidades militares das FFAA na execução de missões que contribuem para “garantir a soberania e a paz internacional” e também para “garantir a segurança interna dos cidadãos”.

Tabela 45: Correlações entre os construtos do desempenho das FFAA

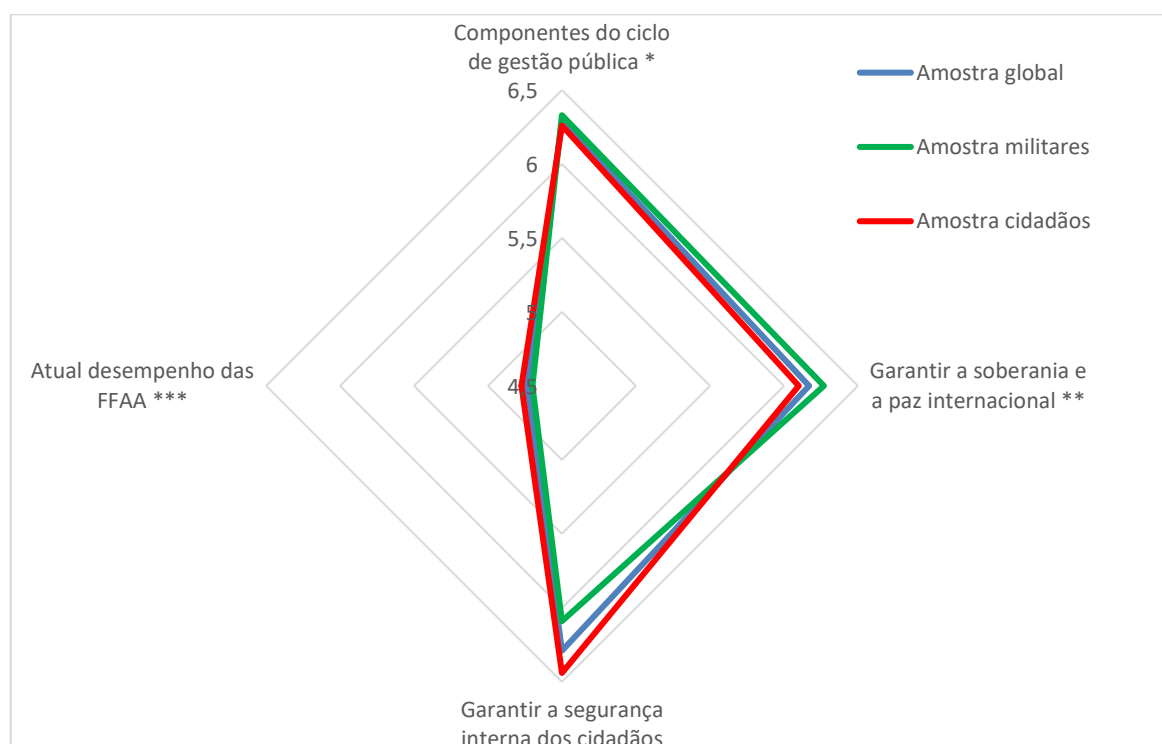
	<b>Construtos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	Componentes do ciclo de gestão pública	1			
<b>2</b>	Garantir a soberania e a paz internacional	,718 **	1		
<b>3</b>	Garantir a segurança interna dos cidadãos	,524 **	,432 **	1	
<b>4</b>	Atual desempenho das FFAA	,370 **	,375 **	,346 **	1

Nota: \*\* indica  $p < 0,01$ .

Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico abaixo (gráfico 15) ilustra a média dos construtos correlacionados anteriormente, quer ao nível da amostra global, quer ao nível das amostras separadas. O gráfico é representativo das prioridades diferenciadas de militares e cidadãos relativamente às missões das FFAA. Os cidadãos privilegiam “garantir a segurança interna dos cidadãos”, enquanto que os militares dão maior ênfase a “garantir a soberania e paz internacional”. Estas últimas missões são as que são desenvolvidas nos cursos de formação dos militares, sendo as primordiais a cumprir pelos diplomatas legais. No entanto, estas missões acabam por ser menos visíveis para os cidadãos, pelo que para estes garantir a sua segurança interna acaba por ser mais relevante. O gráfico também revela a média bastante mais baixa do “atual desempenho das FFAA no cumprimento das suas missões”, medido numa escala de 1 (péssimo) a 7 (excelente), por comparação com as componentes do ciclo de gestão pública, medidas numa escala de importância, e as missões das FFAA, medidas numa escala de concordância.

Gráfico 15: Médias dos construtos das amostras do desempenho das FFAA



Nota: \* Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). \*\* Escala (1=Discordo totalmente; 4= Não concordo, nem discordo; 7= Concordo totalmente). \*\*\* Escala (1=Péssimo; 4= Razoável; 7= Excelente)

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.2.6. Discussão de resultados

No que concerne ao desempenho das FFAA portuguesas, o **modelo de criação de valor público preconizado por Moore (2003)** foi aplicado com sucesso no contexto das FFAA portuguesas, tendo por base os dados deste estudo. O modelo PLS realizado para o testar mostra que o valor público, na ótica de melhoria dos *outputs* e *outcomes*, está positivamente associado ao apoio político e dos cidadãos, à gestão dos recursos e à definição de procedimentos e de medição de desempenho. Por seu lado, o valor público medido pelo cumprimento das necessidades dos cidadãos está apenas positivamente relacionado com o apoio político e dos cidadãos. A análise qualitativa suporta estes resultados, uma vez que os entrevistados Lopes e Ferreira (entrevistas, 08 fevereiro, 2018) salientam também a importância de obter o apoio político, uma vez que as políticas de defesa e as capacidades militares resultam de orientações políticas.

No entanto, os inquiridos, e em especial os cidadãos, sugeriram novos fatores que consideram relevantes para assegurar a criação de valor público pelas FFAA. De entre os fatores sugeridos destacam-se, em particular, a transparência ou honestidade e o apoio à população ou à comunidade, também descrito como prontidão face a catástrofes. Estes novos fatores poderão permitir enriquecer as dimensões do modelo de Moore, assumindo-se como potenciais elementos-chave na perspetiva de legitimidade e apoio.

**Relativamente à relevância das componentes do ciclo de gestão pública, os resultados mostram que** para ambas as amostras o pessoal e o treino são as componentes mais importantes. Tal revela a importância da edificação adequada de capacidades militares (*output* das FFAA portuguesas), com especial enfoque nos recursos humanos. É possível ainda constatar que os militares diferenciam, de entre as componentes do ciclo de gestão pública, os “*inputs* e *outputs*” da “liderança, atividades e *outcomes*”, revelando uma grande preocupação com o orçamento enquanto *input* relevante (Lopes e Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020). De facto, o orçamento é o quarto item mais importante das componentes do ciclo de gestão pública na amostra dos militares.

No entanto, da análise à amostra global resulta que o cumprimento das missões das FFAA portuguesas exige uma ligação entre as componentes do ciclo de gestão pública, nomeadamente, entre os recursos, as atividades e as capacidades militares. Em alinhamento com estes resultados, os militares entrevistados dão ênfase à importância das capacidades militares, contrariando uma preocupação excessiva com a execução orçamental (Ferreira,

entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

A análise às **missões das FFAA que mais se adequam às atuais ameaças e riscos à segurança nacional** mostra diferenças de opinião entre militares e cidadãos. Enquanto os militares privilegiam missões das FFAA que visam garantir a soberania e a paz internacional, os cidadãos dão primazia a missões com o objetivo de “garantir a segurança interna dos cidadãos”. A análise qualitativa suporta esta preocupação dos cidadãos quanto à necessidade das FFAA cumprirem cada vez mais missões de proteção civil, nomeadamente, as missões de combate aos desastres naturais e provocados pelo homem, ainda que os militares entrevistados refiram que estas missões não devem afetar a capacidade para efetuar as missões de cariz mais militar (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020). Para este efeito é importante, também, “adquirir bens que permitam um duplo uso - civil e militar” (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Os cidadãos foram ainda questionados quanto à importância das novas teorias da Administração Pública na gestão das FFAA. Cada item de resposta refletia os atributos de cada uma das teorias da Nova Administração Pública. Os resultados mostram que os fatores mais importantes para o desempenho das FFAA são a forma como estas estão estruturadas e os seus processos organizacionais, características da teoria NPG. De forma idêntica, os militares entrevistados consideram a estrutura organizacional como “importante no assegurar das políticas de defesa nacional” (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020). Apesar destes resultados, constata-se que os cidadãos não diferenciam as teorias da Nova Administração Pública no âmbito da gestão das FFAA portuguesas, uma vez que os itens subjacentes às diferentes teorias resultam num fator único.

Esta segunda linha de investigação vem evidenciar, assim, que as FFAA poderão melhorar o seu desempenho através de uma adequada gestão das componentes do ciclo de gestão pública (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*). As capacidades militares (*outputs*) das FFAA, nomeadamente o seu pessoal, foram identificadas como fundamentais para o cumprimento das suas missões (*outcomes*), corroborando Julnes e Holzer (2001) e Poister (2003). Para além disso, as missões deverão estar, cada vez mais, direcionadas para a segurança interna dos cidadãos e para fazer face a desastres naturais e provocados pelo homem. Na opinião dos militares entrevistados, estas missões são exequíveis, desde que não afetem o cumprimento das missões de cariz militar.

#### 4.4.3 Linha de investigação - Modelo de gestão de desempenho das FFAA portuguesas

No âmbito desta linha de investigação é desenvolvido um modelo de gestão de desempenho para as FFAA. Este modelo visa apoiar a tomada de decisão nas FFAA, por forma a potenciar o desenvolvimento das atividades e capacidades que permitam alcançar os objetivos pretendidos. Para o desenvolvimento desse modelo de gestão de desempenho foram analisadas as respostas da totalidade dos inquiridos quanto à importância de satisfazer os grupos de interesse (*stakeholders*), e das FFAA atuarem ao nível da eficiência, eficácia, economia e qualidade (preocupações enfatizadas pela Nova Administração Pública). Na conceção deste modelo foram ainda tidas em consideração as respostas dos militares às questões relativas ao tipo de indicadores e às metodologias de gestão mais importantes para a gestão do desempenho das FFAA portuguesas. Além disso, foi também utilizada a informação recolhida através das entrevistas exploratórias e de validação.

##### 4.4.3.1. Grupos de interesse

Analisando a importância das FFAA satisfazerem diferentes grupos de interesse (tabela 46) é possível verificar que, na ótica dos militares, o grupo mais importante são as “organizações internacionais” (média=6,06;  $\sigma=0,79$ ), seguido dos “cidadãos”, enquanto que na ótica dos cidadãos o grupo de interesse mais relevante são os próprios “cidadãos” (média=6,21;  $\sigma=1,13$ ). A comparação entre a amostra de militares e a amostra de cidadãos revela que existem diferenças estatisticamente significativas apenas quanto à importância dada a dois dos *stakeholders*: o “pessoal pertencente às FFAA” ( $t = 3,681$ ;  $p < 0,01$ ) e as “organizações internacionais” ( $t = 2,406$ ;  $p < 0,05$ ). Em ambos os casos, os militares atribuem uma maior importância à satisfação destes grupos de interesse que os cidadãos.

Da AFE às duas amostras em separado foi extraído apenas um construto para a amostra dos militares (50% da variância explicada) e dois construtos para a amostra dos cidadãos (72% da variância explicada). Enquanto que o construto dos militares inclui todos os “grupos de interesse” (média=5,87;  $\sigma=0,67$ ), os construtos obtidos na amostra cidadãos diferenciam entre o “pessoal das FFAA” (média=5,36;  $\sigma=1,52$ ) e os “restantes grupos de interesse” (média=5,8;  $\sigma=0,98$ ), diferenciando este *stakeholder* interno dos restantes *stakeholders* externos.

A AFE à amostra global ( $KMO=0,808$ ) identificou apenas um construto ao nível dos grupos de interesse. Contudo, devido à reduzida importância atribuída pelos cidadãos ao pessoal das FFAA enquanto *stakeholder*, este item obteve uma baixa carga fatorial (0,366), tendo sido eliminado.

Tabela 46: Análise aos itens e construtos dos grupos de interesse para as FFAA

Importância das FFAA em satisfazer os seguintes grupos de interesse	Itens								Construtos			
	Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares	Amostra Cidadãos		Amostra Global	
	Média	σ	Média	Σ		Carga fatorial	Carga fatorial		Carga fatorial			
						Grupos de interesse na segurança e defesa nacional	Restantes interessados	Pessoas das FFAA	Grupos visados na segurança e defesa nacional			
Pessoas pertencentes às FFAA	5,97	1,17	5,36	1,52	3,681 **	5,64	1,38	0,63	0,238	0,878	0,366 (a)	
Cidadãos em geral	5,99	1,04	6,21	1,13	-1,655	6,15	1,05	0,755	0,637	-0,516	0,642	
Comunidade nacional (forças de segurança, indústria de defesa, agências, organizações, comunicação social)	5,63	1,04	5,6	1,21	-0,361	5,76	1,11	0,841	0,873	-0,081	0,857	
Comunidade internacional (países de língua portuguesa, UE, agências)	5,63	1,04	5,6	1,21	0,260	5,62	1,12	0,724	0,863	0,134	0,825	
Órgãos de soberania do Estado (Tribunais, Assembleia da República, Governo e Presidente)	5,7	1,11	5,66	1,36	0,249	5,69	1,24	0,559	0,776	0,115	0,727	
Organizações internacionais (OTAN, ONU).	6,06	0,79	5,75	1,36	2,406 *	5,9	1,1	0,688	0,784	0,195	0,763	
Alfa Cronbach								0,783	0,829	--	0,811	
Eigenvalue								2,983	3,188	1,103	2,872	
Variância explicada								49,70%	53,10%	18,40%	57,44%	
KMO								0,79	0,791		0,808	
Média do construto								5,87	5,8	5,36	5,82	
Desvio-padrão do construto								0,67	0,98	1,52	0,86	
Média do construto dos militares											5,84	
Média do construto dos cidadãos											5,8	
T-Test do construto											0,415	

(a) Item eliminado devido a carga fatorial menor que 0,5

\* e \*\* indicam  $p < 0,05$  e  $p < 0,01$  respetivamente.

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante). Fonte: Elaborado pelo autor.



Os respondentes sugeriram outros grupos de interesse que as FFAA deveriam satisfazer, tendo os cidadãos (6,5% da amostra global) realçado a importância das associações, universidades e centros de investigação e ainda da proteção civil como *stakeholders* das FFAA (tabela 47):

Tabela 47: Novas variáveis dos grupos de interesse para as FFAA

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Satisfação de grupos de interesse pelas FFAA	Associações		9
	Proteção civil		3
	Universidades/investigação		5
	Aliados militares/UE		2
	Poder local		2
	CPLP		1

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.3.2. Formas de atuação das FFAA

A análise à pergunta sobre a importância das formas de atuação das FFAA (tabela 48), que continha itens em conformidade com os Princípios da Nova Administração Pública, revela que para ambas as amostras o mais importante é a “qualidade dos *outcomes*” (média=6,41;  $\sigma=0,65$  para os militares e média=6,41;  $\sigma=0,9$  para os cidadãos). Relativamente aos itens menos importantes, destacam-se a “qualidade dos *inputs*” para os cidadãos (média=5,96;  $\sigma=1,12$ ) e a “eficiência” para os militares (média=5,55;  $\sigma=1,32$ ).

A comparação de médias dos itens entre as duas amostras revela apenas uma diferença estatisticamente significativa para a “eficiência” ( $t = -4,171$ ;  $p < 0,01$ ), com a amostra dos cidadãos a dar uma importância muito maior (média=6,16;  $\sigma=0,96$ ) relativamente à amostra dos militares (média=5,55;  $\sigma=1,32$ ).

A AFE às duas amostras em separado revela, para os militares, a existência de dois construtos distintos para as formas de atuação das FFAA (com 70% da variância explicada): “eficácia e qualidade” (média=6,21;  $\sigma=0,60$ ) e “eficiência e economia” (média=5,81;  $\sigma=1,01$ ). Já para os cidadãos surge apenas um construto único (com 72% da variância explicada) que engloba todas as formas de atuação das FFAA (média=6,19;  $\sigma=0,82$ ).

A análise qualitativa suporta a menor importância dada pelos militares à “eficiência” e aos construtos obtidos na AFE em separado. Lopes e Ferreira (entrevista, 08 fevereiro, 2018) referem ser fundamental o cumprimento das missões com eficácia, resultando em qualidade no desempenho. Um exemplo evidente são os indicadores que se

encontram implementados ao nível do QUAR. De facto, neste sistema de avaliação destacam-se acima de tudo indicadores de eficácia em detrimentos dos restantes, como os de eficiência (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

A AFE à amostra global ( $KMO=0,841$ ) revela apenas um construto referente às formas de atuar das FFAA (61% da variância explicada), em que o item de “eficiência” obtém uma baixa carga fatorial (0,399). Dada a análise feita anteriormente, é possível afirmar que a baixa carga fatorial se deve à menor importância dada pelos militares ao item de “eficiência”. No entanto, este item não foi retirado, tendo sido analisada a sua importância, pelo facto de ser um dos princípios da Nova Administração Pública, conforme verificado na revisão da literatura.

Tabela 48: Análise aos itens e construtos das formas de atuar das FFAA

Importância das seguintes formas de atuação das FFAA	Princípio da Nova Administração Pública subjacente	Itens							Construtos			
		Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos	Amostra Global
		Média	σ	Média	σ		Média	σ	Carga fatorial		Carga fatorial	Carga fatorial
									Eficácia e qualidade	Eficiência e economia	Princípios da Nova Administração Pública	Princípios da Nova Administração Pública
Atingir a maximização dos resultados utilizando somente um determinado nível de recursos	Eficiência	5,55	1,32	6,16	0,96	-4,171 **	5,89	1,17	0,046	0,878	0,836	0,399 (a)
Aquisição de recursos apropriados do ponto de vista da qualidade da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo	Economia	6,09	0,96	6,1	1,11	-0,083	6,09	1,03	0,467	0,844	0,817	0,792
Utilizar os recursos necessários para alcançar os objetivos pretendidos	Eficácia	6,08	0,84	6,19	0,97	-1,014	6,17	0,86	0,752	0,31	0,835	0,795
Aquisição de bens ou serviços, com características e aptidões para garantir padrões de qualidade	Qualidade dos inputs	6,07	0,91	5,96	1,12	0,843	6,02	1	0,647	0,477	0,846	0,802
Capacidades operacionais com características e aptidões para garantir padrões de qualidade	Qualidade dos outputs	6,29	0,7	6,26	0,92	0,274	6,27	0,84	0,859	0,079	0,888	0,837
Prestar missões de qualidade	Qualidade dos outcomes	6,41	0,65	6,41	0,9	0,027	6,41	0,79	0,849	0,096	0,858	0,82
Alfa Cronbach									0,766	0,679	0,919	0,861
Eigenvalue									2,852	1,335	4,305	3,671
Variância explicada									47,50%	22,20%	71,80%	61,19%
KMO									0,727		0,875	0,841
Média do construto									6,21	5,81	6,19	6,13
Desvio-padrão do construto									0,6	1,01	0,82	0,73
Média do construto dos militares												6,07
Média do construto dos cidadãos												6,19

Importância das seguintes formas de atuação das FFAA	Princípio da Nova Administração Pública subjacente	Itens							Construtos			
		Amostra Militares		Amostra Cidadãos		T-test	Amostra Global		Amostra Militares		Amostra Cidadãos	Amostra Global
									Carga fatorial		Carga fatorial	Carga fatorial
		Média	σ	Média	σ		Média	σ	Eficácia e qualidade	Eficiência e economia	Princípios da Nova Administração Pública	Princípios da Nova Administração Pública
T-Test do construto												-1,316

(a) Apesar da carga fatorial menor que 0,5, este item não foi retirado por ser um dos Princípios da Nova Administração Pública.

\*\* indica  $p < 0,01$ .

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto às sugestões dos respondentes relativamente às outras formas de atuar das FFAA (tabela 49), realça-se a importância da cooperação, tanto com forças de segurança, como entre os diferentes ramos das FFAA (5 ocorrências). Realça-se também, o duplo uso para apoio à comunidade e proteção civil (4 ocorrências), através por exemplo de missões militares que melhorem também a qualidade de vidas das populações.

Tabela 49: Novas variáveis para as formas de atuar das FFAA

Variável de medida	Variável observada	Nº de sugestões	
		Militares	Cidadãos
Forma de atuação das FFAA	<i>Outsourcing</i>		1
	Objetivos reais e concretos		1
	Duplo uso para apoio à comunidade e proteção civil	2	2
	Cooperação c/ FSeg e entre ramos	4	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.3.3. Medição do desempenho das FFAA

Dados os conhecimentos específicos necessários sobre os fatores e modelos de avaliação de desempenho nas FFAA, optou-se por inquirir somente os militares relativamente a estes aspetos. Uma vez que os militares inquiridos frequentavam cursos de apoio à tomada de decisão nas FFAA esta amostra era especialmente indicada para este tipo de questões.

Os resultados da análise à pergunta sobre a importância dos fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA (tabela 50) revela que os inquiridos dão especial relevância ao “grau de cumprimento dos objetivos determinados” (média=6,21;  $\sigma$ =0,82) e aos “resultados alcançados das missões efetuadas” (média=6,20;  $\sigma$ =0,73). O fator considerado menos importante para medir o desempenho das FFAA é o “custo dos recursos” (média=5,37;  $\sigma$ =1,22). Este resultado está em linha com o resultado obtido em relação às formas de atuação das FFAA em que a “eficiência” era o item menos valorizado pelos militares e o construto da “eficiência e economia” menos valorizado que o construto da “eficácia e da qualidade”. Estes resultados não deixam de ser surpreendentes face à utilização recorrente do “custo dos recursos” como elemento central dos relatórios de acompanhamento da LPM e como fator de decisão (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018)

A AFE revela três construtos distintos relativamente aos fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA. Estes construtos revelam a importância de existirem indicadores para medir as “atividades, *outputs* e *outcomes*, os “*inputs* e qualidade” e o

“grau de satisfação dos *stakeholders*”. O construto relativo às “atividades, *outputs* e *outcomes*” foi considerado como o mais importante (média=6,1;  $\sigma$ =0,65), com diferenças estatisticamente significativas relativamente à medição do grau de “satisfação dos *stakeholders*” ( $t = 4,285$ ;  $p < 0,01$ ; média=5,77;  $\sigma$ =0,84) e à medição dos “*inputs* e qualidade” ( $t = 6,197$ ;  $p < 0,01$ ; média=5,64;  $\sigma$ =0,85). A maior relevância deste construto encontra suporte na análise qualitativa, uma vez que nas entrevistas foi possível apurar que a medição dos *outputs* e dos *outcomes* é fundamental para as FFAA garantirem o cumprimento dos objetivos estratégicos definidos (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Estes resultados indicam, assim, a necessidade de existência de uma grande variedade de indicadores que permitam avaliar e medir o desempenho das FFAA, o que contrasta com os indicadores atualmente implementados. Ao nível do QUAR, os indicadores atualmente existentes destacam acima de tudo a eficácia, em detrimento dos restantes (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018). Ao nível da LPM, que financia a edificação das capacidades militares, os indicadores existentes permitem medir somente o orçamento atribuído e as atividades realizadas (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Tabela 50: Análise dos fatores para medir o desempenho das FFAA

Importância dos seguintes fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA	Itens		Construtos		
	Média	$\sigma$	Medição de <i>inputs</i> e qualidade	Medição de atividades, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>	Medição do grau de satisfação dos <i>stakeholders</i>
O custo dos recursos	5,37	1,22	<b>0,765</b>	0,162	0,45
Quantidade de produtos e serviços realizados	5,43	1,29	<b>0,705</b>	0,135	0,225
Qualidade dos produtos e serviços realizados	<b>6,16</b>	0,95	<b>0,698</b>	0,516	0,38
Variação do consumo de recursos	5,41	1,13	<b>0,817</b>	0,277	0,343
Variação do custo dos recursos	5,41	1,1	<b>0,84</b>	0,345	0,307
Relação entre o custo dos recursos e as capacidades militares utilizadas	5,67	0,98	<b>0,848</b>	0,387	0,283
Relação entre o custo dos recursos e o resultado das missões	5,53	1,26	<b>0,764</b>	0,349	0,262
Relação entre as capacidades militares geradas e o custo dos recursos	5,73	0,95	<b>0,804</b>	0,544	0,293
Execução do orçamento de Estado atribuído	5,71	1,11	<b>0,781</b>	0,318	0,209
Execução da Estratégia	5,99	1,07	<b>0,752</b>	0,529	0,453
Desvios face ao planeamento	5,62	1,04	<b>0,704</b>	0,324	0,496
Grau de realização das atividades e tarefas	<b>6,07</b>	0,78	0,372	<b>0,822</b>	0,217

Importância dos seguintes fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA	Itens		Construtos		
	Média	$\sigma$	Medição de <i>inputs</i> e qualidade	Medição de atividades, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>	Medição do grau de satisfação dos <i>stakeholders</i>
Grau de cumprimento dos objetivos determinados	6,21	0,82	0,336	0,855	0,288
Os resultados alcançados (pelas missões efetuadas)	6,2	0,73	0,245	0,844	0,268
Desenvolvimento das capacidades militares	6,16	0,84	0,374	0,752	0,097
Relação entre as capacidades militares geradas e os resultados das missões	5,88	0,87	0,344	0,732	0,257
Satisfação dos cidadãos face aos serviços prestados	5,77	1,05	0,365	0,345	0,901
Satisfação dos militares	6,02	0,89	0,398	0,558	0,59
Satisfação de outros <i>stakeholders</i>	5,56	1,07	0,393	0,158	0,914
Alfa Cronbach			0,915	0,865	0,779
Eigenvalue			8,54	2,42	1,48
Variância explicada			44,96%	12,72%	7,81%
KMO			0,868		
Média do construto			5,64	6,1	5,77
Desvio-padrão do construto			0,85	0,65	0,84
T-Test			6,197**		
T-Test				4.285**	
T-Test			1,621		

\*\* indica  $p < 0,01$ .

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda no âmbito da medição de desempenho das FFAA, foi possível analisar a opinião dos militares quanto à importância de alguns modelos de medição de desempenho passíveis de implementar nas FFAA portuguesas (tabela 51). Os militares consideraram como mais importantes o modelo de “gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão” (média=5,96;  $\sigma$ =0,98), o modelo de “gestão por capacidades” (média=5,86;  $\sigma$ =1,02) e o modelo “PPBE” (média=5,82;  $\sigma$ =1,10). O modelo entendido como menos importante foi o “CAF” (média=5,49;  $\sigma$ =1,13).

Salienta-se que o modelo de “gestão por capacidades” é de aplicabilidade obrigatória imposto pela atual legislação. Os restantes modelos analisados são de aplicabilidade opcional, cabendo às FFAA portuguesas uma decisão sobre a sua implementação no sentido de tentar otimizar o seu desempenho no cumprimento das diversas missões. Esses modelos poderão, inclusive, ser implementados em conjunto, conforme os objetivos pretendidos. O modelo “CAF”, apesar de ser o modelo sugerido por

organismos internacionais para melhorar a qualidade do serviço público (*European Institute of Public Administration*, 2012), foi considerado o menos importante. Este facto pode dever-se a ser o modelo mais recente, de existirem poucos estudos e, acima de tudo, algum desconhecimento sobre o mesmo (Lopes, entrevista, 08 fevereiro, 2018).

A AFE aos diferentes modelos de medição de desempenho revelou somente um construto, o que sugere uma diferenciação reduzida dos vários modelos por parte dos inquiridos. No entanto, sendo o modelo de “gestão por capacidades” obrigatório este foi apontado na análise qualitativa como primordial, carecendo de ser implementado e com indicadores adequados. Segundo os entrevistados, este modelo irá permitir apoiar a tomada de decisão ao longo do ciclo de vida das capacidades e identificar as capacidades que são fundamentais ao cumprimento das diversas missões de combate às atuais ameaças (Lopes, entrevista, 08 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Tabela 51: Análise dos modelos de medição de desempenho das FFAA

Importância da utilização das seguintes metodologias para avaliar e medir o desempenho das FFAA	Modelo de gestão subjacente	Itens		Construtos
		Média	$\sigma$	Principais modelos de gestão de desempenho
Orientado para os meios (financeiros, materiais e humanos) e os resultados	<i>Common Assessment Framework</i> (CAF)	5,49	1,13	<b>0,776</b>
Orientado para a Gestão estratégica das capacidades operacionais, em termos de edificação, sustentação, estruturação e seu emprego	Gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão	<b>5,96</b>	0,98	<b>0,774</b>
Orientado para o impacto social, capacidades militares, processos internos, e gestão de recursos	<i>Balanced Scorecard</i> (BSC)	5,6	1,11	<b>0,864</b>
Orientado para o planeamento, execução e controlo das atividades realizadas	Gestão de projetos	5,75	1,08	<b>0,895</b>
Orientado para a estratégia, os recursos, a execução e a análise do desempenho	<i>Planning, Programming, Budgeting and Execution</i> (PPBE)	<b>5,82</b>	1,1	<b>0,901</b>
Orientado para a gestão das capacidades militares	Gestão por capacidades	<b>5,86</b>	1,02	<b>0,871</b>
<i>Alfa Cronbach</i>				<b>0,921</b>
<i>Eigenvalue</i>				<b>4,32</b>
Variância explicada				<b>71,99%</b>
KMO				0,89
Média do construto				5,74
Desvio-padrão do construto				0,91

Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.



Em termos de novos fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA portuguesas foi somente sugerido por dois respondentes a necessidade de medir o cumprimento dos requisitos impostos pela OTAN pela participação das FFAA nas missões.

#### 4.4.3.4. Correlações e médias dos construtos

Na sequência do argumento de Bouckaert (2013), que relaciona as componentes do ciclo de gestão pública (*inputs, outputs e outcomes*) com a medição das formas de atuar correspondentes aos princípios da Nova Administração Pública (eficiência, eficácia, economia e produtividade), foi efetuada uma análise de correlação entre estas variáveis. De igual modo, com o objetivo de elencar os requisitos mais importantes para um modelo de gestão de desempenho para as FFAA, foram também consideradas nesta análise as perspetivas de criação de valor público. Para tal, foram utilizados os construtos obtidos pela AFE realizada com a amostra global. Assim, foram testadas as correlações (tabela 52) entre o construto único das componentes do ciclo de gestão pública, os dois construtos das incumbências (missões) das FFAA (executar missões de cariz militar e garantir a segurança interna dos cidadãos), o construto único das formas de atuação (Princípios da Nova Administração Pública) e a eficiência (item não eliminado), juntamente com os seis construtos relativos às diferentes dimensões de Moore (2003) para a criação de valor público.

Os resultados mostram que existe uma correlação forte entre a importância das “componentes do ciclo de gestão pública” e a importância de “executar missões de cariz militar” (0,718), de atuar de acordo com os “Princípios da Nova Administração Pública” (0,811) e de criar valor público através da “gestão eficiente e eficaz dos recursos” (0,769). Existe, ainda, uma correlação forte entre a atuação das FFAA portuguesas pelos “Princípios da Nova Administração Pública” e a valorização da “eficiência” (0,700) e a criação de valor público pela “gestão eficiente e eficaz dos recursos” (0,713). Ou seja, a atuação das FFAA com uma adequada gestão pública e de acordo com os princípios da Nova Administração Pública, está fortemente relacionada com o cumprimento das missões de cariz militar e com a gestão eficiente e eficaz dos recursos para criação de valor público à sociedade.

Tabela 52: Correlações entre as formas de atuação e os construtos do desempenho das FFAA

Construtos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>1 Componentes do ciclo de gestão pública</b>	1										
<b>2 Executar missões de cariz militar</b>	,718**	1									
<b>3 Garantir a segurança interna dos cidadãos</b>	,524**	,432 **	1								
<b>4 Princípios da Nova Administração Pública</b>	,811**	,642 **	,502 **	1							
<b>5 Eficiência</b>	,476**	,315**	,328**	,700**	,476**	1					
<b>6 Apoio político e dos cidadãos</b>	,358 **	,300**	,349**	,398**	,278**	1					
<b>7 Atuação democrática e legal</b>	,373**	,235**	,412**	,353**	,191**	,358**	1				
<b>8 Gestão eficiente e eficaz dos recursos</b>	,769**	,616**	,407**	,713**	,376**	,232**	,168**	1			
<b>9 Procedimentos e medição do desempenho</b>	,488**	,376**	,280**	,426**	,232**	,250**	,348**	,536**	1		
<b>10 Melhorar os outputs e outcomes</b>	,643**	,589**	,351**	,626**	,385**	,480**	,378**	,544**	,487**	1	
<b>11 Cumprimento das necessidades dos cidadãos</b>	,391**	,205**	,434**	,402**	,319**	,608**	,339**	,261**	,361**	,564**	1

Nota: \*\* indica  $p < 0,01$ .

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos modelos de gestão de desempenho, apesar de se ter apurado somente um construto, optou-se por efetuar a correlação entre o modelo “orientado para a gestão das capacidades militares ao longo do seu ciclo de vida - Gestão por capacidades”, por ser obrigatório, e os restantes modelos opcionais (tabela 53). As correlações mais elevadas foram obtidas entre o modelo de “Gestão por capacidades” e os modelos de “Gestão de projetos” (0,770) e “*Planning, Programming, Budgeting and Execution*”

(PPBE)” (0,740). Enquanto o modelo de gestão de projetos é orientado para o planeamento, execução e controlo das atividades realizadas, o modelo PPBE é orientado para a estratégia, os recursos, a execução e a análise do desempenho. É ainda de salientar a correlação elevada entre o modelo PPBE e o modelo de Gestão de projetos (0,827). No entanto, as correlações apuradas são inferiores ao Alfa de *Cronbach* apurado na AFE à amostra global (0,921), o que indica que os inquiridos não diferenciam os vários modelos. A análise qualitativa revela que, para os entrevistados, o mais importante é a forma como se deve medir o desempenho e os indicadores existentes, apesar de um modelo “orientado para a gestão das capacidades militares - Gestão por capacidades” permitir apoiar a tomada de decisão e verificar as capacidades que são fundamentais ao cumprimento das diversas missões (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018). Adicionalmente, os entrevistados salientam que o modelo de desempenho deverá igualmente permitir a medição dos objetivos ligados às políticas da defesa (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Tabela 53: Correlações entre os modelos de gestão de desempenho das FFAA

Modelos de gestão que permitem medir e avaliar o desempenho das FFAA	1	2	3	4	5	6
<b>1</b> Orientado para os meios (financeiros, materiais e humanos) e os resultados - Common Assessment Framework (CAF)	1					
<b>2</b> Orientado para a Gestão estratégica das capacidades operacionais, em termos de edificação, sustentação, estruturação e seu emprego - Gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão	,450**	1				
<b>3</b> Orientado para o impacto social, capacidades militares, processos internos, e gestão de recursos (financeiros, humanos, técnicos) - Balanced Scorecard (BSC)	,704**	,599**	1			
<b>4</b> Orientado para o planeamento, execução e controlo das atividades realizadas - Gestão de projetos	,602**	,645**	,688**	1		
<b>5</b> Orientado para a estratégia, os recursos, a execução e a análise do desempenho - Planning, Programming, Budgeting and Execution (PPBE)	,578**	,670**	,738**	,827**	1	
<b>6</b> Orientado para a gestão das capacidades militares ao longo do seu ciclo de vida - Gestão por capacidades	,645**	,587**	,670**	,770**	,740**	1

Nota: \*\* indica  $p < 0,01$ .

Fonte: Elaborado pelo autor.

Finalmente foi efetuada a correlação dos três construtos obtidos na AFE aos fatores que permitem avaliar e medir o desempenho das FFAA (medição de atividades, *outputs* e *outcomes*, medição do grau de satisfação dos *stakeholders* e medição dos *inputs* e qualidade) com o construto único respeitante aos modelos de medição do desempenho (tabela 54). Apesar de todas as correlações serem estatisticamente significativas, as correlações são somente moderadas. Constata-se, assim, que os fatores de medição deverão ser realçados seja qual for o modelo de gestão de desempenho adotado, destacando-se a medição dos *inputs* e qualidade com a maior correlação. Tal é consistente com os dados qualitativos recolhidos, uma vez que os entrevistados ressaltam que “a grande preocupação nos relatórios são as execuções previstas, planeadas e executadas” do orçamento (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Tabela 54: Correlações entre modelos de gestão e fatores de desempenho das FFAA

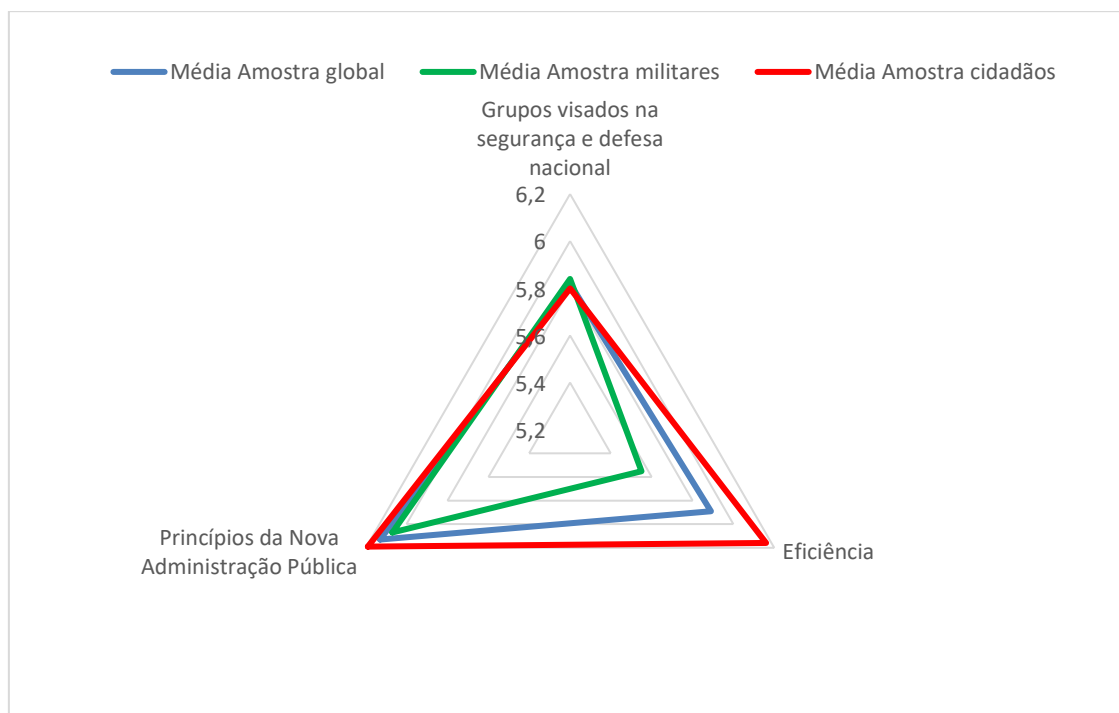
Fatores que permitem medir e avaliar o desempenho das FFAA	Principais modelos de gestão de desempenho
Medição de atividades, <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>	0,502**
Medição do grau de satisfação	0,518**
Medição de <i>inputs</i> e qualidade	0,655**

Nota: \*\* indica  $p < 0,01$ .

Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 16 ilustra as médias dos construtos obtidos ao nível da amostra global para as perguntas efetuadas, quer a militares quer a cidadãos, no âmbito desta linha de investigação. O gráfico revela que a atuação das FFAA de acordo com os princípios da Nova Administração Pública é mais importante que a atuação das FFAA pela eficiência e que a satisfação dos grupos de interesse. O gráfico também evidencia a diferença entre as amostras quanto à importância da forma de atuar das FFAA pela eficiência. Os cidadãos privilegiam a atuação das FFAA pela eficiência. Ao invés, os militares consideram a eficiência como o aspeto menos importante para o cumprimento das missões.

Gráfico 16: Médias dos fatores das amostras do modelo de desempenho das FFAA



Nota: Escala (1=Não importante de todo; 4= Nem não importante, nem importante; 7= Extremamente importante).

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.3.5. Discussão de resultados

A análise aos resultados da terceira linha de investigação mostra que **os requisitos mais importantes para o sistema de gestão de desempenho das FFAA portuguesas são:** i) permitir a participação de todos os “grupos visados na segurança e defesa nacional” e ii) atuar de acordo com os princípios da Nova Administração Pública, ou seja, gerir as componentes do ciclo de gestão pública (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*) de forma eficiente, eficaz, económica e com qualidade.

Relativamente aos grupos de interesse a satisfazer pelas FFAA, os cidadãos consideram as “próprias pessoas que pertencem às FFAA” como o *stakeholder* menos importante. O mais importante para os cidadãos são as “FFAA satisfazerem os cidadãos de um modo geral”. Por seu lado, para os militares o grupo de interesse mais importante a satisfazer são as “organizações internacionais”, resultado este corroborado pela análise qualitativa. De acordo com Loureiro (entrevista, 20 janeiro, 2020), “as políticas de defesa e as missões primordiais das FFAA, decorrem do CEDN”, documento este que resulta das “orientações internacionais (OTAN), das orientações políticas e estratégicas do Estado –

Maior General das Forças Armadas e do próprio ramo” (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Quanto à atuação das FFAA pelos princípios da Nova Administração Pública, os respondentes valorizam mais a “qualidade das missões efetuadas”. Já no que diz respeito à importância das FFAA atuarem com “eficiência”, verifica-se que a eficiência é mais importante para os cidadãos que para os militares. Contudo, com base nas entrevistas realizadas, verifica-se que a ideia de eficiência está igualmente presente no discurso dos militares, salientando que as capacidades militares “deverão ser elegíveis pela sua eficiência” (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020) e que a medição da “eficiência destas [capacidades] e dos respetivos vetores seria importante” (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Como se viu anteriormente nos resultados da segunda linha de investigação, esta gestão eficiente está relacionada com a melhoria dos *outputs* e *outcomes* das FFAA portuguesas, como forma de criação de valor público à sociedade.

Para os militares, o sistema de gestão das FFAA portuguesas deverá ter como **indicadores de medição do desempenho**: i) indicadores de “*inputs* e da qualidade”, ii) indicadores de “grau de satisfação dos *stakeholders*”, e iii) indicadores de “atividades, *outputs* e *outcomes*”. Este último grupo de indicadores foi considerado o mais importante, enquanto a medição dos “*inputs* e da qualidade” foi considerado o menos importante. A análise qualitativa revela que os indicadores de “*inputs* e qualidade” carecem de ser implementados no QUAR dos respetivos ramos, bem como os indicadores de qualidade no controlo da LPM (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018). A medição dos “*inputs*” já tem um papel fundamental para a execução da LPM, sendo este tipo de indicadores os que constam nos relatórios de acompanhamento dessa lei (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018).

Relativamente ao grupo de indicadores “atividades, *outputs* e *outcomes*”, os resultados mostram que os mais importantes são os que mensuram o “grau de cumprimento dos objetivos determinados” e os “resultados alcançados pelas missões efetuadas”. Segue-se a medição do “desenvolvimento das capacidades militares”. A importância acrescida destes indicadores é validada pela análise qualitativa, em que a medição dos “resultados das missões” contribui para o “grau de cumprimento dos objetivos organizacionais” (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020). Apesar de ser difícil medir-se o desempenho das FFAA, “os indicadores deverão ser quantitativos e

qualitativos para apoio à tomada de decisão ao nível estratégico e político” (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

No que respeita ao **modelo de gestão de desempenho que deverá ser utilizado pelas FFAA portuguesas**, os resultados mostram que os militares inquiridos têm dificuldade em diferenciar a importância dos diferentes modelos. Ainda assim, a importância de existir um modelo de gestão por capacidades é validada pela análise qualitativa. Este modelo iria permitir analisar o ciclo de vida das capacidades militares e verificar quais as que são fundamentais para o cumprimento das diversas missões no combate às atuais ameaças (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018). Este modelo de gestão de desempenho - modelo de Gestão por capacidades - é de implementação obrigatória, fruto da atual Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (Despacho n.º 04/MDN/2011), podendo ser complementado com outros modelos. O modelo de Gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão foi considerado como o modelo mais importante. O modelo de Gestão de projetos ou o modelo *Planning, Programming, Budgeting and Execution* (PPBE) poderão também complementar o modelo obrigatório já que está fortemente correlacionado com o modelo de Gestão por capacidades. A análise qualitativa revela também que o modelo CAF, apesar de ser o modelo promovido pela DGAEP no sentido de melhorar a qualidade do serviço público, é ainda desconhecido para os decisores (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro; Lopes, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, 20 janeiro, 2020). A análise qualitativa evidencia também que, para o desenvolvimento do modelo de avaliação do desempenho das FFAA portuguesas, o mais importante é a forma como se deve medir esse desempenho.

Os resultados desta terceira linha de investigação apontam assim para a implementação de um modelo de gestão que permita gerir as FFAA portuguesas em direção às orientações da política de defesa nacional (art.º 6º da LDN), bem como medir os recursos, as atividades, as capacidades militares e o desempenho das missões efetuadas, por forma a que haja uma medição do desempenho bem-sucedida, conforme sugerida por Fryer, Antony e Ogden (2009) e Harbour (2009). Essa medição deverá ser efetuada através de indicadores que permitam medir as formas de atuar das FFAA em conformidade com os princípios da Nova Administração Pública (eficiência, eficácia, economia e qualidade).

#### 4.4.3.6. Modelo de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas

Após a análise quantitativa e qualitativa das diferentes linhas de investigação, e considerando também a revisão de literatura efetuada, será proposto um modelo de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas. Esse modelo deverá ter como objetivo medir as componentes do ciclo de gestão pública, nomeadamente, os recursos, as atividades, as capacidades militares e os resultados estratégicos e operacionais pretendidos. Estes resultados deverão estar em conformidade com a missão, a visão, os valores fundamentais, o CEDN e o próprio Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020). Além disso, o modelo deverá ter como objetivo analisar a forma de atuação das FFAA de acordo com os princípios da Nova Administração Pública, nomeadamente a eficiência, eficácia, economia e qualidade das componentes do ciclo de gestão pública. Ao nível destes princípios, a qualidade das componentes foi um dos princípios considerados mais importante pelos inquiridos, nomeadamente a qualidade dos *outcomes*.

Existindo já o modelo de gestão da *Common Assessment Framework* (CAF) que foi desenvolvido especificamente com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço público, medindo os *inputs*, as atividades, os *outputs* e os *outcomes* (European Institute of Public Administration, 2012), optou-se por usar este instrumento e a sua estrutura de base – meios, resultados e aprendizagem - para desenvolver a proposta de modelo para as FFAA (figura 9). Assim, o modelo de gestão de desempenho proposto agrega as componentes da CAF ligadas aos meios (*inputs*, atividades e *outputs*) e aos resultados (*outcomes*), bem como ao controlo e acompanhamento dessas componentes, efetuado através da medição por indicadores.

Em termos de planeamento estratégico, o modelo proposto é inspirado no modelo de gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão, atualmente utilizado pelo EMGFA (anexo 2). Desta forma, as missões a realizar a médio e longo prazo, bem como as capacidades e recursos necessários estão alinhados com a visão, missão e orientações estratégicas, definidas ao nível dos ramos, que decorrem das orientações políticas.

Contudo, o modelo proposto pretende operacionalizar a avaliação de desempenho das FFAA, aproximando o modelo de gestão estratégica ao modelo de gestão por capacidades (obrigatório de acordo com o Despacho n.º 04/MDN/2011). Para assegurar esta operacionalização, o modelo desenvolvido nesta tese permite efetuar a gestão das



capacidades militares e dos respetivos vetores de desenvolvimento, em termos de eficácia, eficiência, qualidade, produtividade e grau de desenvolvimento.

Para além disso, o modelo proposto articula ainda algumas características dos dois modelos que apresentam uma correlação mais elevada com o modelo de gestão por capacidades – o modelo de gestão de projetos e o modelo PPBE. Assim, o modelo está orientado para o planeamento (da visão e das missões das FFAA, decorrente das orientações políticas e estratégicas), execução e controlo das atividades realizadas (de acordo com o modelo de gestão de projetos) e para a estratégia, recursos e análise do desempenho junto dos *stakeholders* (de acordo com o modelo PPBE).

Pretende-se que o modelo proposto seja uma ferramenta interativa para as FFAA, permitindo medir e gerir o seu desempenho de acordo com os Princípios da Nova Administração Pública. Estes, princípios foram considerados como o construto mais importante da terceira linha de investigação (média=6,13;  $\sigma=0,73$ ). O modelo proposto deve naturalmente ser aperfeiçoado, otimizado e adaptado a cada ramo e às entidades envolvidas no processo de planeamento militar, nomeadamente, a DGPDN.

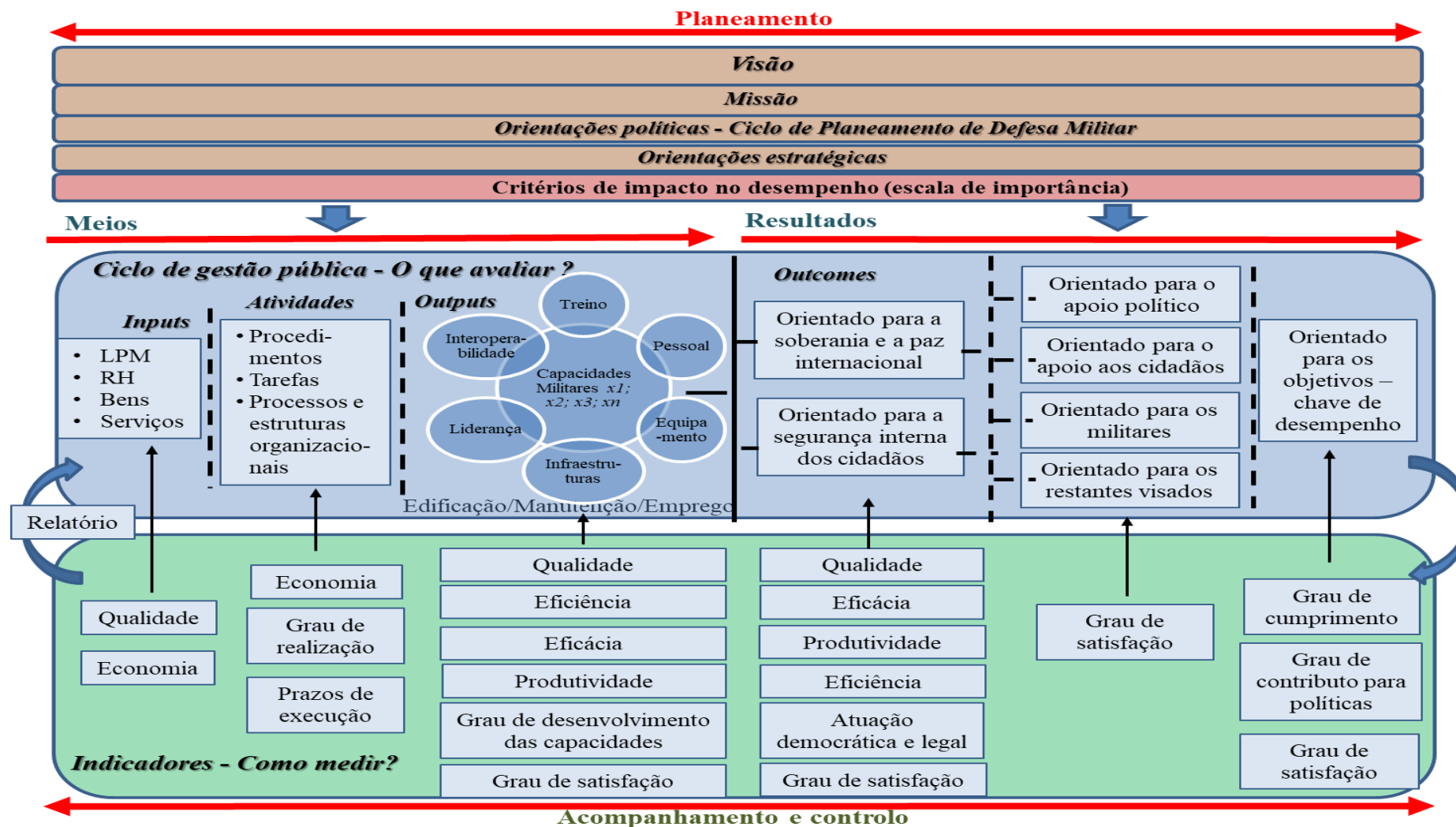


Figura 9: Proposta de modelo de gestão de desempenho para as FFAA

Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo proposto nesta tese, ao contemplar uma estrutura de planeamento, permite o alinhamento estratégico entre o EMGFA e os ramos. Esse alinhamento é conseguido, por um lado, através da definição dos objetivos organizacionais ao nível das componentes do ciclo de gestão pública e, por outro lado, através da articulação com o Plano de Atividades, ao nível dos seus objetivos, atividades e indicadores de desempenho (Ferreira, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018). Relativamente às componentes do ciclo de gestão pública, não foram introduzidos critérios de impacto ou diferentes pesos, devendo estes ser definidos de forma setorial (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020), de acordo com as orientações políticas.

Este modelo é constituído por duas categorias que refletem as componentes do ciclo de gestão pública: i) a categoria dos meios, que indica os meios colocados ao dispor (*inputs*), as atividades realizadas e as capacidades militares que são produzidas (*outputs*) e ii) a categoria dos resultados desejados (*outcomes*) obtidos através dos meios.

Relativamente à categoria dos meios (tabela 55), os *inputs* deverão compreender os recursos financeiros, humanos e materiais. Quanto às atividades, destacam-se as tarefas a realizar, mas também todos os procedimentos, processos e estruturas organizacionais a implementar dentro das FFAA. Desta forma, procura ir-se ao encontro da teoria da Nova Administração Pública mais valorizada pelos cidadãos - a NPG e, também, da teoria que realça o desempenho organizacional orientado para os cidadãos – a PVM. Por último, os *outputs* compreendem as diversas capacidades militares a edificar, bem como os vetores de desenvolvimento<sup>33</sup> que as constituem. A avaliação das capacidades militares deverá ser efetuada em termos de edificação para cumprimento de requisitos operacionais iniciais (IOC) e finais (FOC) e de manutenção destes requisitos finais. Só mantendo os FOC se conseguirá empregar as capacidades (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).

---

<sup>33</sup> Vetores respeitantes às componentes de treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (Ministério da Defesa Nacional, 2014).

Tabela 55: Componentes da categoria dos meios a medir

Categoria	Componentes dos meios		
	<i>Inputs</i>	<i>Atividades</i>	<i>Outputs</i>
Meios	<ul style="list-style-type: none"><li>Recursos financeiros (LPM)</li><li>Recursos humanos</li><li>Bens e serviços adquiridos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Procedimentos definidos<ul style="list-style-type: none"><li>Tarefas realizadas</li></ul></li><li>Processos e estruturas organizacionais</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Capacidades militares<ul style="list-style-type: none"><li>Vetores de desenvolvimento</li></ul></li></ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na categoria dos resultados desejados (*outcomes*), as componentes a medir neste modelo de desempenho das FFAA (tabela 56) derivam da terceira linha de investigação, pelo que correspondem aos construtos da AFE à amostra global ao nível das missões a realizar pelas FFAA, dos grupos de interesse a satisfazer e dos objetivos organizacionais. De acordo com este último ponto, deve ser incluído no modelo o desempenho-chave desejado, ao nível dos resultados operacionais, estratégicos e políticos. Esta componente resulta da análise dos dados qualitativos, em que se realça que os “indicadores deverão ser (...) para apoio ao nível estratégico e político, respetivamente. Para a tomada de decisão política são fundamentais a medição dos objetivos ligados às políticas.” (Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Tabela 56: Componentes da categoria dos resultados a medir

Categoria	Componentes dos resultados		
	Missões a realizar	Grupos de interesse a satisfazer	Objetivos organizacionais
Resultados	<ul style="list-style-type: none"><li>Garantir a soberania e a paz internacional</li><li>Garantir a segurança interna dos cidadãos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Orientado para o apoio político</li><li>Orientado para o apoio aos cidadãos<ul style="list-style-type: none"><li>Orientado para os militares</li></ul></li><li>Orientado para os restantes visados</li></ul>	Desempenho – chave desejado

Fonte: Elaborado pelo autor.

A verificação das relações causa-efeito das categorias é fundamental (EIPA, 2012). Para isso o acompanhamento e controlo deverão permitir verificar a consistência entre os resultados apresentados e os meios desenvolvidos. Este acompanhamento do desempenho das FFAA deverá ser efetuado através de indicadores de medida com origens metodológicas diferenciadas de acordo com a revisão de literatura e os resultados desta

tese (tabela 57). Estes indicadores são fundamentais para o apoio à tomada de decisão, quer ao nível tático, operacional e estratégico, quer ao nível político (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020; Pires, entrevista, 20 janeiro, 2020).

Tabela 57: Indicadores de acompanhamento e controlo dos meios e resultados

Categoria	Componente	Tipo de indicadores	Origem metodológica	Indicadores	Fórmula
Meios	Recursos atribuídos ( <i>inputs</i> )	Qualidade*	SIADAP; Gestão de projetos	Relação entre o nº de entregas dentro do padrão e as entregas totais	Nº de entregas realizadas dentro do prazo / Nº de entregas totais
		Qualidade**	SIADAP; Gestão estratégica de natureza genética, estrutural, operacional e de missão; PPBE	Taxa de retenção de efetivos	$(\text{Nº de efetivos período } n+1 / \text{Nº de efetivos período } n) \times 100$
		Economia**		Taxa de execução orçamental da LPM global e por capacidades	(Execução orçamental atual/ orçamento atribuído) x 100
		Economia**		Tipo de procedimentos de contratação	Nº de procedimentos efetuados por tipo de procedimento de contratação
		Economia**		Relação entre o nº de efetivos existentes e os necessários	$\text{Nº de efetivos existentes} / \text{Nº de efetivos necessários}$
		Economia**		Nº de efetivos	Nº de efetivos existentes
	Atividades	Economia**	Plano de Atividades	Taxa de execução orçamental das atividades	(Execução orçamental da atividade/ orçamento atribuído) x 100
		Grau de realização**	Gestão de projetos	Grau de realização das atividades	$\text{Nº de atividades realizadas} / \text{Nº de atividades planeadas}$
		Prazos de execução**		Tempo de cumprimento	Nº de dias de duração da atividade
		Prazos de execução*		Taxa de cumprimento dos prazos planeados	$(\text{Prazo de execução real} / \text{Prazo de execução planeado}) \times 100$
	Capacidades militares ( <i>outputs</i> )	Qualidade*	Gestão por capacidades	Taxa de cumprimento de padrões e requisitos operacionais iniciais (IOC)	$(\text{Nº de IOC existentes} / \text{Nº de IOC necessários}) \times 100$
		Qualidade*		Taxa de cumprimento de padrões e requisitos operacionais finais (FOC)	$(\text{Nº de FOC existentes} / \text{Nº de FOC necessários}) \times 100$
		Eficácia*		Taxa de cumprimento dos objetivos de edificação definidos	$(\text{Objetivos de edificação atuais} / \text{Objetivos de edificação planeados}) \times 100$

Categoria	Componente	Tipo de indicadores	Origem metodológica	Indicadores	Fórmula
		Eficácia*	Gestão por capacidades	Taxa de cumprimento dos objetivos de manutenção definidos	(Objetivos de manutenção atuais / Objetivos de manutenção planeados) x 100
		Eficiência*		Grau de eficiência de atuação da capacidade militar	Nº de missões efetuadas / recursos utilizados
		Eficiência*		Grau de eficiência de planeamento da capacidade militar	Nº de missões planeadas / recursos utilizados
		Produtividade*		Grau de produtividade da capacidade militar	Custo da capacidade / custo médio das capacidades
		Grau de desenvolvimento das capacidades *		Grau de desenvolvimento das capacidades	% de desenvolvimento atual / % de desenvolvimento planeada
		Grau de desenvolvimento das capacidades *		Grau de desenvolvimento dos vetores das capacidades	% de desenvolvimento dos vetores atual / % de desenvolvimento dos vetores planeada
		Satisfação*	CAF	Grau de satisfação de edificação das capacidades militares	Avaliação da satisfação através de grupos focais e método Delphi
Resultados	Missões (outcomes)	Qualidade*	Gestão por capacidades	Grau de operacionalidade da capacidade	Nº de avarias ou perdas de equipamento existentes / Nº de avarias ou perdas de equipamento planeadas
		Qualidade*	CAF	Grau de prontidão	Grau de rapidez no apoio aos grupos de interesse
		Qualidade*		Grau de satisfação do utilizador em relação aos recursos utilizados	Nº total de utilizações dos equipamentos sem problemas / Nº total de utilizações dos equipamentos
		Eficácia*		Grau de cumprimento dos objetivos táticos e operacionais	Nº de objetivos táticos e operacionais atingidos / Nº de objetivos táticos e operacionais planeados
		Produtividade*		Tipo de missões efetuadas de combate aos atuais desafios	Nº de missões efetuadas por tipologia de desafio à segurança e defesa
		Eficiência*		Grau de eficiência da missão	Grau de cumprimento dos objetivos táticos e operacionais / custos envolvidos
		Atuação democrática	Criação de valor público	Índice de alinhamento da	(nº total missões de segurança dos cidadãos

<b>Categoria</b>	<b>Componente</b>	<b>Tipo de indicadores</b>	<b>Origem metodológica</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fórmula</b>
		e legal*	(Moore, 2003)	missão com as necessidades dos cidadãos	planeadas – nº total missões de segurança dos cidadãos planeadas e não executadas) / Nº total missões planeadas
		Atuação democrática e legal*		Grau de atuação dentro da legalidade	(nº total missões, com enquadramento legal executadas – nº total missões, sem enquadramento legal, executadas) / Nº total missões executadas
		Grau de satisfação*	CAF	Grau de satisfação do desempenho no cumprimento das missões	Avaliação da satisfação Através de grupos focais
Resultados	Grupos de interesse	Grau de satisfação*		Grau de satisfação dos grupos de interesse pelos serviços prestados pelas FFAA	Avaliação da satisfação dos grupos de interesse através de grupos focais e método Delphi
	Objetivos - chave	Grau de cumprimento**		Grau de cumprimento dos objetivos organizacionais	Nº de objetivos organizacionais executados / Nº de objetivos organizacionais planeados
		Contributo das FFAA para as políticas de DN*		Índice de contribuição das FFAA para políticas de DN	(Nº total políticas ligadas FFAA planeadas – nº total políticas ligadas FFAA planeadas e não executadas) / Nº total políticas DN planeadas
		Grau de satisfação*		Grau de satisfação do desempenho geral	Avaliação da satisfação dos decisores políticos e estratégicos pelos resultados alcançados pelas FFAA pelos despachos realizados

\* Novos indicadores propostos

\*\* Indicadores já existentes

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta tabela incorpora os indicadores já existentes na atual medição de desempenho das FFAA com os novos indicadores, obrigatórios e preferenciais, elencados no subcapítulo 2.4.4 como necessários à melhoria da gestão do desempenho. Os indicadores existentes são ao nível da gestão dos recursos, nomeadamente da componente da economia dos *inputs*, mas também ao nível da gestão dos projetos, em particular indicadores ligados

à componente das atividades. Os novos indicadores resultam dos requisitos legais e dos resultados obtidos, estando associados aos diversos modelos de gestão abordados. Estes novos indicadores visam otimizar as componentes do ciclo de gestão pública e apoiar a tomada de decisão aos diversos níveis organizacionais (tático, operacional, estratégico e político). O conjunto de indicadores apresentados visa, assim, a implementação de um sistema de gestão de desempenho mais integrado que permita operacionalizar a estratégia e melhorar a tomada de decisão.

A utilização do modelo proposto, orientado para a gestão das capacidades militares e que permita a medição dos meios e resultados, constituir-se-á como a base de um processo de aprendizagem e melhoria do desempenho das FFAA portuguesas. No final do processo de acompanhamento e controlo, é importante que seja efetuado um relatório periódico que descreva os resultados obtidos, os desvios face ao planeado e as ações de melhoria a implementar. Este relatório será também fundamental para apoio à tomada de decisão (Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020).



## **Capítulo 5 – Conclusões**

### **5.1 Principais conclusões da investigação**

A necessidade de uma Nova Administração Pública voltada para o cidadão e com elevado desempenho é preconizada por várias teorias no âmbito da literatura em gestão da administração pública. A adoção de princípios empresariais ao nível da gestão pública implica que o setor público deverá ser eficiente e eficaz, de modo a melhorar a seu desempenho. Esta abordagem é enfatizada pela teoria PVM em que o valor público resulta principalmente do desempenho organizacional e da sua medição (Moore, 2003, 2004, 2012; Stoker, 2006). Em complemento à PVM, a NPS apresenta ideais e práticas que vão além da racionalidade do mercado, enfatizando a democracia e o envolvimento do cidadão na condução da administração pública (Denhardt & Denhardt, 2000, 2007, 2015).

No âmbito desta Nova Administração Pública, não existem ainda estudos que relacionem o papel dos cidadãos com o desempenho das FFAA portuguesas e com a criação de valor público à sociedade. Assim, o a questão central de investigação desta tese é: *Qual o papel dos cidadãos na Nova Administração Pública das FFAA portuguesas, de modo a potenciar o seu desempenho e, subsequentemente, a criação de valor público à sociedade?*

Seguindo este enquadramento esta tese tem como objetivo investigar o papel dos cidadãos na Nova Administração Pública das FFAA portuguesas, de modo a potenciar o seu desempenho e, subsequentemente, a criação de valor público à sociedade. Para tal foram desenvolvidas três linhas de investigação que permitiram a operacionalização da questão central de investigação:

- 1) O papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional;
- 2) O desempenho organizacional das FFAA portuguesas e a criação de valor público;
- 3) Um modelo de gestão de desempenho para as FFAA portuguesas.

A primeira linha de investigação pretende dar resposta à questão de investigação “*Que papel podem ter os cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional?*”. Esta linha realça o papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional.

A segunda linha tem como questão de investigação “*Como as FFAA portuguesas poderão melhorar o seu desempenho e criar valor público?*”. Esta segunda linha analisa de que modo as FFAA portuguesas poderão melhorar o seu desempenho e criar valor público em Portugal.

Por último, a terceira linha tem como questão de investigação “*Que modelo de gestão de desempenho pode ser implementado nas FFAA portuguesas?*”. Esta linha propõe um modelo de gestão do desempenho a implementar nas FFAA portuguesas. Este modelo procura avaliar e medir o desempenho das FFAA em conformidade com os resultados apurados nesta terceira linha de investigação e tendo em consideração as questões mais valorizadas nas diferentes linhas de investigação.

Com o intuito de responder às questões de investigação foi adotada uma metodologia mista, utilizando-se uma abordagem quantitativa e qualitativa. Para esta abordagem, recorreu-se a análise documental, questionários e entrevistas (exploratórias e de validação). Este tipo de análise mista constituiu-se como a abordagem mais adequada para esta investigação de cariz eminentemente exploratório. Numa primeira fase de investigação, as entrevistas exploratórias permitiram, em conjunto com a revisão de literatura, desenvolver o instrumento de medida a aplicar e, numa segunda fase, as entrevistas permitiram enriquecer e validar os resultados desta tese no contexto específico das FFAA.

Após a análise e discussão de resultados, apresentada no capítulo 4, é possível responder às questões de investigação. Assim, em resposta à primeira questão de investigação verifica-se que **o papel dos cidadãos nas políticas de segurança e defesa nacional** é limitado devido à falta de informação que os cidadãos possuem, quer em termos gerais, quer em termos específicos sobre as FFAA portuguesas. Esta falta de informação, referida tanto por cidadãos como por militares, em conjunto com a falta de interesse dos cidadãos em participar nas políticas de segurança e defesa, salientada pelos militares, podem ser os motivos que contribuem para que os cidadãos não estejam envolvidos nessas políticas. No entanto, os cidadãos consideram ser importante ser ouvidos ao nível destas políticas. De facto, os resultados mostram que os cidadãos poderão dar o seu contributo na avaliação da qualidade do serviço prestado. Estando as FFAA ao serviço dos portugueses, ao nível político existe já a consciência da necessidade de envolver os cidadãos em ações de sensibilização e formação por forma a colmatar as lacunas de informação.

Cidadãos e militares avaliam, também, de modo diferente a importância das políticas de segurança e defesa nacional. Para os militares, as atuais políticas deverão privilegiar a segurança e soberania nacional face a compromissos internacionais, tanto militares como de uso duplo. Pelo contrário, os cidadãos não fazem distinção de importância quanto às políticas de segurança e defesa em Portugal. Apesar da perceção diferente entre militares e cidadãos, a segurança destes é o objetivo mais importante das atuais políticas de segurança

e defesa. Contudo, no cumprimento destas políticas os resultados apontam para que as FFAA portuguesas tenham de assegurar também um papel importante na segurança interna, fazendo face, cada vez mais, a desastres naturais e provocados pelo homem, ameaça esta considerada como a mais relevante para os cidadãos.

Quanto à segunda questão de investigação, foi possível constatar que as **FFAA poderão melhorar o seu desempenho** através de uma adequada gestão das componentes do ciclo de gestão pública (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), gestão esta que é considerada como a mais adequada em termos de estruturas militares (NATO, 2020). Para este efeito, os militares atribuem uma importância acrescida às componentes dos *inputs* e *outputs*, realçando em particular a importância do orçamento (como *input*) e do pessoal (como *output*). O *output* relativo ao pessoal é também identificado pelos cidadãos como o mais importante.

Sendo as missões das FFAA o *outcome* da sua atividade, a componente identificada como fundamental para o cumprimento destas missões foram as capacidades militares (*outputs*) das FFAA. De acordo com os resultados obtidos, devem ser privilegiadas as missões de cariz militar e de garantia da segurança interna dos cidadãos. O foco das missões na segurança interna dos cidadãos assume importância acrescida para os cidadãos. Já para os militares são as missões de cariz militar que assumem um papel mais relevante. Os resultados sugerem inclusive que, na perspetiva dos militares, o cumprimento das missões de segurança interna não podem afetar a capacidade para efetuar as missões de cariz militar. Estes resultados vão ao encontro dos resultados da primeira linha de investigação. Assim, cidadãos e militares concordam que as FFAA portuguesas devem desempenhar um papel importante nas missões de segurança interna, através do desenvolvimento de capacidades militares, em particular para fazer face a desastres naturais e provocados pelo homem.

Na perspetiva de melhorar o desempenho das FFAA portuguesas, os cidadãos destacam como fatores chave a sua estrutura e os seus processos organizacionais. No decorrer da investigação, foi também sugerido como fator relevante para a melhoria do desempenho das FFAA a articulação entre os diversos ramos das FFAA, bem como entre as FFAA e as Forças de Segurança e, ainda, entre as FFAA portuguesas e FFAA de outros países.

Ainda no contexto da segunda linha de investigação, analisaram-se os fatores que **permitem que as FFAA possam criar valor público à sociedade** portuguesa, de acordo com o modelo preconizado por Moore (2003). Relativamente a esta questão, concluiu-se

que a melhoria dos *outputs* e *outcomes*, bem como o cumprimento das necessidades dos cidadãos são considerados os fatores de criação de valor. A melhoria dos *outputs* e *outcomes* está relacionada com a gestão eficiente e eficaz dos recursos, com os procedimentos e medição do desempenho das capacidades militares e, ainda, com a existência de apoio político e dos cidadãos que legitime a atuação das FFAA. Este apoio político e dos cidadãos está também relacionado com o cumprimento das necessidades dos cidadãos, permitindo que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual. Esta atuação deverá, assim, ter suporte político e ir ao encontro dos valores defendidos pelos cidadãos. É de referir ainda que os cidadãos, ao contrário dos militares, associam positivamente a criação de valor público pelas FFAA, relativamente ao cumprimento das necessidades dos cidadãos, com a sua atuação legal e democrática.

Relativamente à terceira linha de investigação, foi possível concluir que o **modelo de gestão de desempenho das FFAA portuguesas**, deverá i) satisfazer todos os grupos visados na segurança e defesa nacional e ii) avaliar os princípios de gestão da Nova Administração Pública, nomeadamente a eficiência, eficácia, economia e qualidade das componentes do ciclo de gestão pública (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*). No desenvolvimento do modelo, os resultados obtidos reforçam a importância da gestão eficiente das FFAA. Além de fator essencial para a criação de valor público, a gestão eficiente é também percecionada como o item mais importante a medir na avaliação de desempenho. Da análise efetuada ressalta também a importância da medição dos *outputs* e dos *outcomes*, em especial por estes indicadores ainda não estarem atualmente implementados no âmbito do QUAR e do controlo da LPM. Assim, a medição do desempenho deve ser efetuada com recurso a indicadores de desempenho de diferentes naturezas (eficiência, *outputs* e *outcomes*), fundamentais à tomada de decisão ao nível estratégico, tático e operacional das FFAA, mas também à tomada de decisão política, para a medição dos objetivos ligados às políticas de segurança e defesa.

A utilização de um modelo de medição ou avaliação do desempenho constituir-se-á como um processo de aprendizagem e melhoria para as FFAA portuguesas. Para efeitos de acompanhamento e controlo dos meios e dos resultados deverá ser efetuado um relatório periódico que descreva os resultados obtidos, os desvios face ao planeado e as ações de melhoria a implementar.

## 5.2 Contributos teóricos da pesquisa

Esta tese contribui para a literatura sobre a Nova Administração Pública ao procurar aplicar novas teorias que procuram incrementar as relações entre os cidadãos e as organizações públicas. Pela revisão da literatura verificámos que responder às preferências dos cidadãos, através de uma participação ativa na melhoria da qualidade dos serviços, deverá ser um dos grandes objetivos do setor público (O’Flynn, 2007). Neste contexto, esta tese confirma os argumentos de Stoker (2006) e Meynhardt (2009) de que a opinião dos cidadãos deve ser valorizada e de que as organizações públicas deverão ser sujeitas à avaliação e opinião dos cidadãos, por forma a mudar expectativas e comportamentos na sociedade.

Relativamente às políticas de segurança e defesa nacional, existem alguns estudos sobre a opinião dos cidadãos, em matérias da Segurança e da Defesa, dando a conhecer as perceções sobre as ameaças e riscos à segurança e defesa nacional (Carrilho, 1992a 1992b, 1993, 1995, 1998; Matos, 2001; Franco, 2012). No entanto, esses estudos são já anteriores aos atuais conceitos de segurança de diversos países conforme evidenciados no apêndice A e não analisam como os cidadãos poderão contribuir para a melhoria do desempenho das FFAA portuguesas.

Esta tese demonstra que, em termos de perceções sobre as ameaças e riscos à segurança e defesa nacional, as ameaças ligadas aos desastres naturais e provocados pelo homem, que eram as menos importantes em 2015, são agora das mais importantes. Como contributo teórico, podemos salientar que esta tese permitiu constatar uma alteração importante no padrão de perceções dos cidadãos ao nível das ameaças e riscos à segurança nacional. Esta evolução nas preocupações dos cidadãos revela a importância de existirem periodicamente estudos sobre as perceções dos cidadãos em matérias de segurança e defesa, podendo esses estudos servir de apoio aos conceitos de segurança dos diversos países e à reformulação dos modelos teóricos existentes.

Ao nível das atuais políticas de defesa, os resultados obtidos mostram que a falta de informação dos cidadãos em relação às FFAA apresenta-se como o obstáculo mais importante à participação dos cidadãos. A identificação deste obstáculo é também um contributo teórico, na medida em que a falta de informação impede a participação mais ativa dos cidadãos. Este obstáculo deve ser colmatado pelas FFAA e respetivo poder político, uma vez que a participação ativa dos cidadãos permite melhorar e otimizar o desempenho do setor público, tal como preconizado por Mwita (2000), Webber (2004), Bouckaert (2013) e Dooren, Bouckaert, & Halligan (2015).

Como contributo teórico ao nível do desempenho das organizações públicas, esta tese evidencia que para as FFAA portuguesas são os *outputs* (capacidades militares) a componente mais importante do ciclo de gestão pública, sendo esta fundamental ao cumprimento das missões (*outcomes*). Estes resultados ao nível do desempenho das FFAA portuguesas vêm corroborar os resultados obtidos por Webber (2004), Epstein & Buhovac (2009) e Dooren, Bouckaert, & Halligan (2015). Estes autores argumentam que as organizações públicas deverão focar-se cada vez mais nos produtos organizacionais (*outputs*) para assegurar a melhoria do seu desempenho. No entanto, o estudo recente da NATO (2020) refere que as nações continuam a dar uma maior primazia aos recursos (*inputs*), não indo assim ao encontro dos estudos mais recentes ao nível dos sistemas de gestão de desempenho.

Outro contributo teórico desta tese é a aplicação do modelo de Moore (2003) ao contexto das FFAA portuguesas. Da revisão da literatura, verificámos que, de acordo com Moore (2003, 2004, 2012), o desempenho organizacional poderá criar valor público à sociedade. O modelo de Moore refere que a criação de valor público está relacionada com a forma de atuação da organização pública, bem como com a implementação de adequadas capacidades operacionais. Este modelo, aplicado às FFAA portuguesas através de um modelo de equações estruturais (PLS-SEM), mostra que se cria valor público à sociedade através da melhoria dos *outputs* e *outcomes* das FFAA e do cumprimento das necessidades dos cidadãos. O primeiro fator (melhoria dos *outputs* e *outcomes* das FFAA) está positivamente associado ao apoio político e dos cidadãos, à gestão dos recursos e à definição de procedimentos e de medição de desempenho. O segundo fator (cumprimento das necessidades dos cidadãos) está apenas positivamente relacionado com o apoio político e dos cidadãos. Esta tese ao desenvolver assim, de forma original e com carácter exploratório, um modelo de criação de valor público para uma organização pública de defesa nacional realça os fatores e respetivas variáveis que contribuem para esse efeito. No desenvolvimento do modelo de Moore, verificámos também que existe alguma dificuldade dos cidadãos em se reverem nas variáveis deste modelo, tendo os inquiridos identificado novas variáveis que poderão ser analisadas em pesquisas futuras. Esta tese contribui, assim, a nível teórico, para o aperfeiçoamento e desenvolvimento do modelo de Moore.

Finalmente, esta tese tem também como contributo teórico uma proposta de modelo de medição de desempenho para as FFAA portuguesas. De acordo com a literatura, um sistema de medição de desempenho é considerado essencial para a otimização das organizações públicas (O'Flynn, 2007; Neves, 2011). Ao nível da Administração Pública

portuguesa foi já materializado em lei o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), devendo este articular-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública. Para além disso, de acordo com o Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, as FFAA deverão implementar um sistema de planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades militares – “gestão por capacidades”, sistema este que ainda não se encontra implementado (Lopes, entrevista, 05 fevereiro, 2018; Loureiro, entrevista, 20 janeiro, 2020). Em resposta à ausência de um sistema de medição das capacidades militares, esta tese vem propor um modelo para fazer face a essa ausência e para avaliar o desempenho das FFAA. O modelo proposto poderá ser utilizado e adaptado por outras organizações públicas de segurança e defesa.

### 5.3 Implicações práticas da pesquisa

Para que os cidadãos possam cooperar com as FFAA na produção de interesses comuns e na melhoria da qualidade do seu serviço, foi possível concluir desta tese que é fundamental melhorar o conhecimento dos cidadãos relativamente às FFAA portuguesas. De facto, os resultados mostram a importância de informar os cidadãos sobre as atuais políticas de segurança e defesa, bem como sobre as missões das FFAA portuguesas. Neste sentido, uma implicação prática desta tese é a necessidade de realizar ações de informação sobre as FFAA. Tal corrobora orientações atuais sobre a necessidade de Portugal dispor de umas Forças Armadas mais próximas dos cidadãos e mais abertas à sociedade (Ribeiro, 2018). A este nível, o Ministério da Defesa Nacional promove já diversas ações pelo país para que haja uma maior aproximação entre as Forças Armadas e a sociedade civil. Estas ações pretendem desenvolver o debate sobre as políticas de defesa nas vertentes militar, social, económica, educativa e cultural associadas ao setor. Neste contexto, o Instituto de Defesa Nacional realiza, também, diversos fóruns, seminários e ações de formação, abordando as temáticas da segurança e defesa nacional. Tendo em vista um maior envolvimento dos cidadãos será fundamental, além da aposta na informação, existir uma maior cobertura e divulgação das missões efetuadas pelas FFAA, por parte da comunicação social, da *internet* e das redes sociais. Recentemente, essa maior cobertura e divulgação tem sido mais evidente nas diversas missões realizadas em resposta à pandemia originada pelo vírus COVID-19, nomeadamente nas ações de descontaminação, confeção e distribuição de refeições e montagem de hospitais de campanha.



Relativamente ao desempenho das FFAA no cumprimento das suas missões, verificámos que a perceção dos inquiridos é que esse desempenho é apenas razoável. Este facto evidencia a necessidade das FFAA portuguesas implementarem medidas para fazer face a essa avaliação e melhorarem o seu desempenho. Assim, outra implicação prática desta tese é a sensibilização para a edificação, eficiente e eficaz, de capacidades militares orientadas, cada vez mais, para a segurança interna dos cidadãos, como por exemplo, no combate aos desastres naturais e provocados pelo homem, desde que continuem a existir capacidades para realizar missões de cariz militar. A gestão eficiente e eficaz das capacidades militares, através de todos os seus vetores de desenvolvimento, juntamente com uma adequada informação junto dos cidadãos e com o apoio destes, tornará possível melhorar as capacidades militares e as missões, bem como tornar o desempenho das FFAA mais visível para os cidadãos e, assim, obter uma melhor avaliação por parte destes.

Estando as FFAA ao serviço dos cidadãos, outra implicação prática que resulta desta tese é a necessidade das FFAA portuguesas fomentarem a criação de valor público à sociedade, para que sejam eficientes, eficazes e ofereçam respostas às necessidades da sociedade atual (Moore, 2003, 2004, 2012; Stoker, 2006). A criação de valor público será conseguida através da melhoria das capacidades militares e de um maior sucesso no cumprimento das missões. Estas missões deverão contribuir, cada vez mais, para o bem-estar das populações.

Para a melhoria do desempenho das FFAA portuguesas e também para a criação de valor público, é fundamental implementar um modelo de medição de desempenho baseado na gestão por capacidades (modelo obrigatório), articulando algumas características dos modelos que apresentam uma correlação mais elevada com o modelo de gestão por capacidades – o modelo de gestão de projetos e o modelo PPBE. O modelo proposto nesta tese permite o acompanhamento da execução e controlo das atividades realizadas (de acordo com o modelo de gestão de projetos) e da estratégia, recursos e análise do desempenho junto dos *stakeholders* (de acordo com o modelo PPBE). O modelo proposto permite, ainda, medir as componentes do modelo CAF ligadas aos meios (*inputs*, atividades e *outputs*) e aos resultados (*outcomes*), bem como ao controlo e acompanhamento dessas componentes, através de indicadores para apoio à tomada de decisão tática, operacional, estratégica e política. Este modelo proposto encontra-se, também, articulado com o atual modelo de gestão estratégica do EMGFA (Diretiva Estratégica do EMGFA 18/21) – modelo de natureza genética, estrutural, operacional e de



missão – estando orientado para o planeamento (da visão e das missões das FFAA) decorrente das orientações políticas e estratégicas.

Como contributo prático, esta tese responde à carência de um modelo de gestão por capacidades e, atendendo aos resultados obtidos na análise qualitativa e quantitativa, propõe um modelo de medição de desempenho a implementar pelas FFAA portuguesas (figura 9) que vai ao encontro dos restantes modelos analisados. Este modelo procura, também, medir os objetivos ligados às orientações políticas e estratégicas, em que, de acordo com a Diretiva para a Ação Externa da Defesa Nacional (Despacho n.º 4101/2018 do MDN), se sublinha que “Portugal deve ter Forças Armadas modernas, bem equipadas, treinadas e prontas para cumprir de forma eficaz e eficiente as missões que lhes competem, seja nos espaços sob soberania, jurisdição ou responsabilidade nacional, seja para lá das suas fronteiras”. Estes elementos são, assim, os objetivos-chave para o desempenho das FFAA, incluídos no modelo proposto. Este modelo permite, igualmente, medir a criação de valor público pelas FFAA portuguesas, focando-se na sua atuação democrática e legal, bem como na gestão eficiente e eficaz dos seus recursos.

Por último, esta tese apresenta uma proposta de estrutura para o modelo de relatório (apêndice G) que deverá acompanhar a implementação do modelo de medição proposto. Esta nova estrutura de relatório irá permitir colmatar as insuficiências detetadas na atual medição das capacidades militares. Sugere-se que este relatório seja efetuado no mínimo anualmente para permitir o apoio à tomada de decisão e a necessária adaptação do modelo à realidade das FFAA.

#### 5.4 Limitações do estudo e recomendações para investigação futura

Os resultados desta tese têm algumas limitações. Em primeiro lugar, a utilização de uma amostra de conveniência pode levar a que os resultados obtidos não sejam generalizáveis para toda a população. No entanto, Saunders, Lewis & Thornhill (2009) consideram que este tipo de amostra é adequado a um estudo como este, eminentemente exploratório e que se concentra numa organização específica, podendo as relações evidenciadas e os modelos propostos ser desenvolvidos e testados, posteriormente, nouro tipo de amostras. Speklé & Widener (2018) reforçam esta opção ao considerarem que as amostras de conveniência são as mais usadas em estudos sobre temáticas de gestão, onde o objetivo da pesquisa é testar uma teoria em que se relacionam duas ou mais variáveis. Estes autores alertam, no entanto, que os inquiridos deverão ter os conhecimentos necessários para responder às questões colocadas, como aconteceu neste estudo.

Uma outra limitação deste estudo é o número reduzido de respostas, nomeadamente na amostra dos cidadãos. A entrada em vigor do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, aquando da divulgação do questionário pelas entidades escolhidas, motivou alguns constrangimentos na administração do questionário junto dos cidadãos, o que justifica o reduzido número de respostas. Ainda assim, o número de observações foi sempre superior ao necessário para a realização dos testes estatísticos utilizados.

O facto do autor pertencer à organização e das entrevistas exploratórias terem sido efetuados somente no ramo a que pertence (Exército) são também limitações, na medida em que a análise pode ser menos objetiva (Greene, 2014). A filiação do autor pode, também, condicionar a recolha de dados junto dos participantes, respondendo estes ao que pensam ser socialmente aceitável (Brandão & Ribeiro, 2018). No entanto, estas desvantagens foram minimizadas pelas vantagens que existiram ao nível do acesso à informação, na igualdade processual que existe ao nível dos três ramos das FFAA e do acesso aos principais responsáveis de apoio à decisão das áreas em estudo, assim como pela “capacidade de fazer perguntas pertinentes” (Greene, 2014, p. 3) e pela “interpretação que faz dos dados recolhidos” (Brandão & Ribeiro, 2018, p. 170).

Com base na presente investigação, é possível apontar áreas para novas investigações. Por exemplo, estudos futuros podem incluir nas suas pesquisas as variáveis identificadas na análise às perguntas abertas dos questionários desenvolvidos pelo autor. Outra possibilidade, tendo em conta as diversas ações de sensibilização que estão a ser desenvolvidas atualmente pelo MDN e as frequentes atualizações que ocorrem nas políticas de segurança e defesa, será desenvolver estudos com um desenho longitudinal para analisar eventuais alterações na perceção de militares e cidadãos ao longo do tempo. Outra linha de investigação poderia explorar variáveis como cultura organizacional, estrutura hierárquica e resistência à mudança com a adoção e implementação de novos modelos de avaliação de desempenho nas FFAA. Por último, estudos futuros podem avaliar o modelo de avaliação de desempenho proposto, em particular no que respeita: (i) à exequibilidade e adequabilidade dos indicadores propostos; (ii) ao impacto do modelo nas ações desenvolvidas; (iii) à contribuição do modelo para a melhoria do desempenho; e (iv) à pertinência do modelo enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão.

## **Referências bibliográficas**

- Aberdeen, D., Thiébaux, S., & Zhang, L. (2004). Decision-Theoretic Military Operations Planning. *International Conference on Automated Planning and Scheduling*, 402–412.
- Ajzen, I., & Fishbein, M. (2005). The Influence of Attitudes on Behavior The Influence of Attitudes on Behavior. *ResearchGate*, V(January), 173–221.
- Alford, J., & O’Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191.
- Amaral, D. F. do. (2015). *Curso de Direito Administrativo - Volume I* (4ª edição). Coimbra: Edições Almedina.
- Andersen, S. C., & Hjortskov, M. (2014). Explaining Citizen Satisfaction: Searching for Alternatives to the Expectation- Disconfirmation Theory. *APPAM Conference*. Albuquerque.
- Andrews, R., & Walle, S. Van de. (2012). New Public Management and Citizens Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity And Effectiveness. In *Public Management Review*. Rotterdam.
- Azevedo, C. E. F., Oliveira, L. G. L., Gonzales, R. K., & Abdalla, M. M. (2013). A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo. *Encontro de Ensino e Pesquisa Em Administração e Contabilidade*, (November), 1–16.
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo* (1ª Edição). São Paulo: Almedina Brasil.
- Barroso, L. (2014). A Segurança: uma aproximação concetual. In *Estudos de Homenagem Abel Cabral Couto* (IAEM, pp. 253–271). Lisboa.
- Beeres, R., De Waard, E., & Bollen, M. (2010). Ambitions and opportunities for assessing military performance in Crisis Response Operations. *Financial Accountability and Management*, 26(3), 344–366. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2010.00505.x>
- Blaug, R., Horner, L., & Lekhi, R. (2006). Public Value , Citizen Expectations and User Commitment - A Literature Review. In *The Work Foudation*. Retrieved from

www.theworkfoundation.com

- Blythe, D., & Marson, D. (1999). Good practices in citizen-centred service. In *Canadian Centre for Management Development*. Ottawa.
- Boland, T., & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), 417–446.
- Borges, J. J. B. V. (2013). As Forças Armadas na Segurança Interna : Mitos e Realidades. *Revista Militar*, 2532(1), 25–41.
- Borges, J. J. B. V. (2016). Ameaças e riscos transnacionais. Perspetivas institucionais. In *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global* (1ª Edição, pp. 29–50). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Bouckaert, G. (2013). Performance Measurement and Budgeting in the Public Sector. *Para Uma Reforma Abrangente Da Organização e Gestão Do Sector Público*, 54–67. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Brandão, A. (2004). Segurança: um conceito contestado em debate. In *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio.
- Brandão, C., & Ribeiro, J. E. M. (2018). A importância do contexto na investigação qualitativa. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, 7(1), 169–173.
- Brites, R. (2016). *Curso introdutório de Análise de dados com IBM SPSS*. Lisboa.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Caemmerer, B., & Dewar, A. (2013). A Comparison Of Private And Public Sector Performance. *The Journal of Applied Business Research*, 29(5), 1451–1458.
- Carrilho, M. (1992a). *A Nação e as questões de Segurança e Defesa - Inquérito à opinião pública*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Carrilho, M. (1992b). *A Nação e as questões de Segurança e Defesa -2º inquérito à opinião pública*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

- Carrilho, M. (1993). *A Nação e as questões de Segurança e Defesa - 3º inquérito à opinião pública*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Carrilho, M. (1995a). *Defesa e Segurança na Opinião Pública Portuguesa*. Bertrand Editora.
- Carrilho, M. (1995b). *Defesa e Segurança na Opinião Pública Portuguesa (2ª Série)*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Carrilho, M. (1998). Portugal no contexto internacional. Opinião pública, defesa e segurança. In Instituto da Defesa Nacional (Ed.), *Instituto da Defesa Nacional*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Carvalho, C., & Brito, J. (2012). Assessing users' perceptions on how to improve public services. *Public Management Review*, 14(4), 451–473.
- Carvalho, C. S. M. de. (2008). *A Qualidade do Serviço Público: O Caso da Loja do Cidadão*. Universidade do Porto.
- Carvalho, J., Martinez, V., & Pradas, L. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Cohen, J. (1992). Statistical Power Analysis. *Psychological Science*, 1(3), 98–101.
- Comissão Europeia. (2016a). *Cooperação UE OTAN: Conselho adota conclusões sobre a implementação da Declaração Conjunta*. Bruxelas.
- Comissão Europeia. (2016b). *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Bruxelas.
- Comissão Europeia. (2016c). *Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa*. Bruxelas.
- Conde, M. del P. (2016). *Os Efeitos das Perceções de Instrumentalização da Avaliação de Desempenho nas Respostas face à Organização*. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Conselho da União Europeia. (2015). *Decisão (PESC) 2015/528 - Mecanismo Athena*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0096:0114:PT:PDF>

- Costa, J. P. B. (2010). O papel da UE e da NATO – reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional . In Revista Segurança e Defesa & AFCEA-Portugal (Eds.), *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa* (pp. 1–24). Lisboa.
- Council of European Union. (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*. Brussels.
- Coutinho, M. J. V. (2000). Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista Do Serviço Público*, 51(3), 40–73.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso*. (Volume I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. (Second). California: SAGE Publications.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (Fourth). Los Angeles: SAGE Publications.
- Dalmoro, M., & Vieira, K. M. (2013). Dilemas na construção de escalas tipo Likert : O número de itens e a disposição influenciam os resultados? *Revista Gestão Organizacional*, 1–14.
- Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de junho. *Diário da República*, N.º 172/92 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 232/97 de 28 de julho. *Diário da República*, N.º 203/97 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho. *Diário da República*, N.º 147/03 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro. *Diário da República*, N.º 250/14 – 1ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro. *Diário da República*, N.º 178/15 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.

- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, not steering* (Expanded). New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 1–9.
- Department of Defence. (2017). *Budget statements 2017-18: Defence portfolio*. Canberra.
- Despacho n.º 11400/2014 de 11 de setembro. *Diário da República*, N.º 175/14 - 2.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Despacho n.º 4101/2018 de 23 de abril. *Diário da República*, N.º 79/2014 - 2.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Despacho n.º 2536/2020 de 24 de fevereiro. *Diário da República*, N.º 38/20 - 2.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Despacho n.º 4/MDN/2011, de 31 de janeiro. *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*.
- Diana, M. (2014). Measuring Performance in the Public Sector: Between Necessity and Difficulty. *Studies in Business and Economics*, 9(2), 40–50.
- Dias, C. M. M., & Sequeira, J. M. D. (2015). *Estratégia - Fundamentos teóricos - Tomo I*. Lisboa: Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2018). Organização da Administração do Estado. Retrieved June 5, 2018, from <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>
- Dogan, Özcan, M., & Özleblebici, Z. (2015). The Balanced Scorecard and its Potential for Strategic Level Military HQs. *Turkish Army War College*, 83–89.
- Dooren, W. Van. (2006). Performance measurement in the Flemish public sector: a supply and demand approach. In *Faculteit Sociale Wetenschappen*. Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Dooren, W. Van, Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2nd ed.). New York: Routledge.



- Drent, M., Hendriks, R., & Zandee, D. (2015). *New Threats, New EU and NATO Responses*. Hague.
- EIPA. (2012). Estrutura comum CAF. *Melhorar as Organizações Públicas Através Da Autoavaliação*, Vol. 1. Maastricht: Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- Epstein, M. J., & Buhovac, A. R. (2009). *Performance Measurement of Non-Profit Organizations*. New York: American Institute of Certified Public Accountants.
- Escorrega, L. C. F. (2009). A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas várias. *Revista Militar*, 1–29.
- Estado - Maior General das Forças Armadas. (2018). *Diretiva Estratégica 2018/2021*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.
- European Commission. (2015). *Special Eurobarometer 432: Europeans’ Attitudes Towards Security*. <https://doi.org/10.2837/41650>
- Exército Português. (2015). *Normas de Gestão de Projetos do Exército* (p. 129). p. 129. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Exército Português. (2017). *Quadro de Avaliação e Responsabilização*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L. da, & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: Modelagem multivariada para tomada de decisões* (Editora Campus, Ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Feiteira, A. (2016). Tendência das ameaças globais. Ordem jurídica internacional e Intelligence. In *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global* (1ª Edição). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Fernandes, J. P. T. (2004). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- Fernandes, L. F. (2005). As novas ameaças como instrumento de mutação do conceito “Segurança.” *I Colóquio de Segurança Interna*, 123–152. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, J. C. T. (2006). *A Loja do Cidadão de Aveiro no contexto da nova prestação de*



*serviço público.* Universidade de Aveiro.

Ferreira, J. J. B. (2015). A importância constitucional dada ao vector da Defesa Nacional como pilar fundamental do Estado. A Instituição Militar. *Revista Militar*, 33–78.

Ferreira, J. P. (2019). Forças Armadas têm de aumentar efetivo para 32 mil. Retrieved November 14, 2020, from Jornal Económico website: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/forcas-armadas-tem-de-aumentar-efetivo-para-32-mil-451771>

Filipe, J. (2007). Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. *Conferência Da UNED*, 1–16. UNED A Coruña.

Franco, L. (2012). Os portugueses e a sua segurança internacional: Percepções em 2009-2010. In *Estratégia - Vol. XXI* (IAEM, pp. 379–385).

Freixo, M. J. V. (2013). *Metodologia Científica: Fundamentos, métodos e técnicas* (4ª Edição; I. Piaget, Ed.). Lisboa.

Friedewald, M., Lieshout, M. van, Rung, S., Ooms, M., & Ypma, J. (2015). Privacy and security Perceptions of European Citizens: A test of the Trade-off Model. *International Federation for Information Processing*, 457(4), 39–53.

Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 22(6), 478–498.

Gama, J. (2018). Pensar a Segurança e a Defesa Europeia. *A Integração Europeia e a Visão Portuguesa Para a Europa*. Lisboa: 09 de Maio: Instituto Universitário Militar.

Garcia, F. P. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 339–374.

Garcia, F. P. (2015). O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, 2556(1), 17–32.

Gärtner, H., Hyde Price, A., & Reiter, E. (2001). *Europe's New Security Challenges*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Gomes, P., Fernandes, M. J., & Carvalho, J. B. (2016). Mudança da contabilidade pública em Portugal: a perspetiva de diferentes stakeholders. *O Contabilista*, (191), 46–52.

- Gomes, P., Mendes, S., & Carvalho, J. (2010). O Balanced Scorecard como instrumento de medida de desempenho das forças policiais. *Global Economics and Management Review*, 91–114. Retrieved from [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0873-74442010000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0873-74442010000200006&script=sci_arttext)
- Gomes, P. S. (2007). *Modelos Multidimensionais de Avaliação de Desempenho para o Sector Público: O Caso Dos Serviços Policiais*. 1065–1084. Braga: Universidade do Minho.
- Greene, M. (2014). On the Inside Looking In: Methodological Insights and Challenges in Conducting Qualitative Insider Research. *Qualitative Report*, 19(29), 1. Retrieved from <http://ezproxy.leedsbeckett.ac.uk/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edb&AN=97272692&site=eds-live&scope=site>
- Grimes, C. S. R. (2008). PPBS to PPBE: a process or principles? In *Defense Technical Information Center*. Philadelphia.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1–25.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Parede: Principia Editora.
- Gulati, R., & Kellogg, J. L. (1998). Alliances and Networks. *Strategic Management Journal*, 19(4), 293–317.
- Guthrie, J., Olson, O., & Humphrey, C. (1999). Debating developments in New Public Financial Management: The limits of global theorising and some new ways forward. *Financial Accountability & Management*, 15(November), 209–228.
- Hair, F., Hult, M., Ringle, C., & Sarstedt, M. (2017). *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)* (Second). London: SAGE Publications.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2014). *Multivariate Data Analysis* (Seventh Ed). London: Pearson Education Limited.
- Harbour, J. L. (2009). *The Basics of Performance Measurement* (2nd ed.). Boca Raton: CRC Press.

- Hartmann, A., & Ling, F. Y. Y. (2016). Value creation of road infrastructure networks: A structural equation approach. *Journal of Traffic and Transportation Engineering (English Edition)*, 3(1), 28–36.
- Heng, T. W. (2012). The Concept Of A Decisive Battle And The Key Takeaways For The Singapore Armed Forces. *Journal of the Singapore Armed Forces*, 42(1), 1–11.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–20.
- Horner, L., Fauth, R., & Mahdon, M. (2006). *Creating public value: Case studies*. London: The Work Foundation.
- James, O. (2009). Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 107–123.
- Julnes, P. D. L., & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations : An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693–708.
- Kaplan, R. S. (2001). Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 11(3), 353–370. <https://doi.org/10.1002/nml.11308>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70, 71–79. <https://doi.org/00178012>
- Karunasena, K., & Deng, H. (2011). A Revised Framework For Evaluating The Public Value Of E-Government. *Pacific Asia Conference on Information Systems*, 1–13.
- Kernic, F., Callaghan, J., & Manigart, P. (2002). *Public Opinion on European Security and Defense* (Peter Lang, Ed.). Frankfurt.
- Kirchner, E. J., & Sperling, J. (2007). *Global Threat Perception : Elite Survey results from Canada , China , the European Union , France , Germany , Italy , Japan , Russia , the United Kingdom and the United States* . Warwick.
- Krosnick, J. A., & Presser, S. (2010). Question and Questionnaire Design. In *Handbook of*

- Survey Research* (Second). West Yorkshire: Emerald Group.
- Lapsley, I. (2008). the NPM Agenda: Back To the Future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77–96.
- Laros, J. (2012). *Análise fatorial para pesquisadores*. Brasília: LabPAM Saber e Tecnologia.
- Larsen, M. H. (2016). *Citizen Satisfaction: Political Voice and Cognitive Biases*. Aarhus University.
- Lebas, M. J. (1995). Performance Measurement and Performance Management. *International Journal of Production Economics*, 41(1–3), 23–35.
- Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro. *Diário da República*, N.º 43/90 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 91/2001 de 28 de agosto. *Diário da República*, N.º 192/01 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 03/2004 de 15 de janeiro. *Diário da República*, N.º 12/04 – 1ª série. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei n.º 04/2004 de 15 de janeiro. *Diário da República*, N.º 12/04 – 1ª série. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro. *Diário da República*, N.º 250/07 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto. *Diário da República*, N.º 167/08 – 1ª série. Ministério da Administração Interna. Lisboa.
- Lei n.º 41/2014 de 10 de julho, *Diário da República*, N.º 131/14 – 1ª série. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, *Diário da República*, N.º 178/15 – 1ª série. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009 de 07 de julho, *Diário da República*, N.º 138/09 - 1ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto, *Diário da República*, N.º 166/14 - 1.ª série.  
Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 07 de julho, *Diário da República*, N.º 129/09- 1.ª série.  
Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro. *Diário da República*, N.º 167/14- 1.ª série.  
Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Lei Orgânica n.º 2/2019 de 17 de junho. *Diário da República*, N.º 114/19- 1.ª série.  
Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Lei Orgânica n.º 3/2019 de 03 de setembro. *Diário da República*, N.º 168/19- 1.ª série.  
Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.

Lopes, F. (2018). A Segurança e Defesa na (re)visão da estratégia global europeia da UE.  
*Pensar a Segurança e a Defesa Europeia*. Lisboa: 09 de Maio: Instituto Universitário Militar.

Lopes, L. A. (2014). *Planejamento e gestão de projetos nas organizações militares de saúde do Exército brasileiro*. Escola Superior de Guerra.

Lopes, R. S. (2018). *Defesa europeia: Potencial de oportunidades para a BTID*.

Lute, D., & Burns, N. (2019). NATO at Seventy An Alliance in Crisis. In *Belfer Center for Science and International Affairs*. Cambridge.

Marinha Portuguesa. (2018). *Diretiva Estratégica da Marinha 2018*. Lisboa: Marinha Portuguesa.

Markić, D. (2014). A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector. *TEM Journal*, 3(1), 22–28.

Marôco, J. (2014a). *Análise de equações estruturais. Fundamentos teóricos, Software & Aplicações* (2ª Edição). Pêro Pinheiro: ReportNumber.

Marôco, J. (2014b). *Análise Estatística com o SPSS Statistics* (6ª Edição). Pêro Pinheiro: Gráfica Manuel Barbosa e Filhos.

Matias, L. (2008). A Política Externa e a Defesa Nacional. O Papel das Forças Armadas.

*Revista Militar*, 2479, 1–8.

Matos, L. S. de, & Bacalhau, M. (2001). *As Forças Armadas em Tempo de Mudança. Uma sondagem à opinião pública nas vésperas do século XXI* (Instituto da Defesa Nacional, Ed.). Edições Cosmos.

McNamara, C. (2012). *Citizen Evaluation of Local Government Performance and Service*. Arizona State University.

Mendes, M. (2001). A Reforma da Administração Pública em Portugal. *Escola Superior de Enfermagem Do Porto*, 1–9.

Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219.

Meynhardt, T., & Bartholomes, S. (2011). (De)Composing Public value: In search of basic dimensions and common ground. *International Public Management Journal*, 14(3), 284–308. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.618389>

Ministério da Defesa Nacional. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. , (2014).

Moore, M., & Khagram, S. (2004). On creating Public Value: What Business might learn from Government about Strategic Management. In *Corporate Social Responsibility initiative - working paper 3*.

Moore, Mark H. (2003). *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan* (No. 18). Cambridge.

Moore, Mark Harrison. (2012). *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*. August, 1–33.

Moreira, A. (1999). *Teoria das Relações Internacionais* (3ª Edição; Almedina, Ed.). Coimbra.

Moreira, A. (2004). *Terrorismo* (2ª Edição; Almedina, Ed.). Coimbra.

Mukaka, M. M. (2012). Statistics Corner: A guide to appropriate use of Correlation coefficient in medical research. *Malawi Medical Journal*, 24(3), 69–71.

- Murteira, B. (1990). *Probabilidades e Estatística*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Mwita, J. I. (2000). Performance management model: A systems-based approach to public service quality. *International Journal of Public Sector Management*, 13(1), 19–37.
- NATO. (2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of NATO*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 1-40.
- NATO. (2020). *Performance Management in Defence Organisations*. Science and Technology Organization, 1-186.
- Neves, J. C. das. (2011). *Avaliação e Gestão da Performance Estratégica da Empresa*. Alfragide: Texto Editores.
- Nogueira, J. M. F. (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.
- OECD. (2009). *Measuring Government Activity*. Paris: OECD Publishing.
- Osborn, R. N., & Hagedoorn, J. (1997). The Institutionalization and Evolutionary Dynamics of Interorganizational Alliances and Network. *The Academy of Management Journal*, 40(2), 261–278.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Parecer n.º. 147/2001 de 16 de fevereiro. *Diário da República*, N.º 40/15- 2.ª série. Ministério Público - Procuradoria-Geral da República. Lisboa.
- Parsons, D. W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- Parsons, J., Gokey, C., & Thornton, M. (2013). *Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*. New York.
- Parvinen, P., & Niu, S. (2010). An empirical study of important factors of value-added-reseller relationship in high-technology sales management: a dual perspective.



- Innovative Marketing*, 6(3), 33–51.
- Pérez, R. G. (2017). Estratégia Global da União Europeia. *Scientific Electronic Library Online*, (Março), 71–81.
- Pinto, A. S. (2018). A Segurança e Defesa na (re)visão da estratégia global europeia da UE. *Pensar a Segurança e a Defesa Europeia*. Lisboa: 09 de Maio: Instituto Universitário Militar.
- Pinto, L. V. V. (2013). A Crise Europeia e a Segurança e Defesa. *Revista Militar*, 2537(6), 565–573.
- Pires, N. C. B. de L. (2016). Das ameaças e riscos intangíveis aos estados frágeis e às guerras civis. In *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global* (1ª Edição, pp. 153–174). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Pires, N. C. B. de L. (2018). Quo Vadis EUA ? A Estratégia “America First” de Segurança Nacional. *Revista Militar*, 2592(1), 33–40.
- Pocinho, M., & Figueiredo, J. P. (2000). *SPSS: Uma ferramenta para a base de dados* (pp. 1–76). pp. 1–76. Guarda: Instituto Politécnico da Guarda.
- Poister, T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Popa, B. (2010). Capabilities Based Planning – a new approach to planning. *Workshop Unfolded during the Postgraduate Course in Planning Programming Budgeting System*.
- Pordata. (2020). PORDATA\_PIB-(Euro). Retrieved from [https://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+\(Euro\)-1786](https://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+(Euro)-1786)
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. Van. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Radnor, Z., & Barnes, D. (2007). Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(5–6), 384–396.
- Radnor, Zoe, & Mcguire, M. (2004). Performance management in the public sector : fact



- or fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(3), 245–260.
- Raduski, S. (2010). The Planning Programing Budgeting System and its implementation in the Serbian Ministry of Defense. *Workshop Unfolded during the Postgraduate Course in Planning Programming Budgeting System*.
- Ramadan, M. A., & Borgonovi, E. (2015). Performance Measurement and Management in Non- Governmental Organizations. *IOSR Journal of Business and Management*, 17(2), 70–76.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, *Diário da República*, N.º 67/13 - 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril. *Diário da República*, N.º 77/13 - 1.ª série. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). *Organizational Behavior* (15th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Robinson, A. M. (2015). From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. In *Global Centre for Public Service Excellence*. Singapore.
- Rodrigues, A. R. (2013). O conceito de segurança. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 1–10.
- Rohr, E. E. (2017). *Adapting Critical Chain Project Management to Army Engineer Construction Projects*. Western Kentucky University.
- Rossi, G. B., Serralvo, F. A., & Joao, B. N. (2014). Análise de Conteúdo. *Revista Brasileira de Marketing*, 13(4), 39–48.
- Ryzin, G. G. Van. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 433–448.
- Sales, L. da S. B., Roses, L. K., & Prado, H. A. do. (2016). Aplicação do Balanced Scorecard Dinâmico na governança da informação do Exército Brasileiro. *Gestão & Produção*, 23(4), 757–770.

- Santos, A. M. (2018). Segurança interna cada vez mais europeia? Segurança externa cada vez mais nacional? In A. Militar (Ed.), *Seminário “A SEGURANÇA INTERNA NO SÉCULO XXI: TERRITÓRIO E POPULAÇÃO.”* Amadora.
- Santos, J. L. dos. (2000). *Reflexões sobre estratégia*. Mem Martins: Publicações Europa América.
- Santos, J. L. dos. (2013). Reformar o Estado - Forças Armadas. *Revista Militar*, 981–988.
- Santos, J. L. dos. (2016). Ameaças e riscos transnacionais: Uma visão de futuro. In *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global* (pp. 297–302). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Schilling, J. (2006). On the pragmatics of qualitative assessment designing the process for content analysis. *European Journal of Psychological Assessment*, 22(1), 28–37.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Sezefredo, P. R. V. (2019). *A organização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas – Esboço de uma hierarquia administrativa*. Faculdade de Direito.
- Silva, N. M. P. da. (2010). Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, 1–20. Lisboa.
- Slootman, M. (2018). *Ethnic Identity, Social Mobility and the Role of Soulmates*. (R. S. IMISCOE, Ed.). [https://doi.org/10.1007/978-3-319-99596-0\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-99596-0_3)
- Smith, P. (1990). The use of performance indicators in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 153, pp. 53–72.
- Smith, P. (1993). Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector. *British Journal of Management*, 4(October), 135–151.
- Smoke, R. (1996). *Perceptions of security: public opinion and expert assessments in Europe’s new democracies*. Manchester: Manchester University Press.
- Soreide, I. E. (2016). *NATO and the North Atlantic Revitalizing Collective Defense and the Maritime Domain*.

- Sotomayor, A. M., Rodrigues, J., & Duarte, M. (2014). *Princípios de Gestão das Organizações* (2ª Edição). Rei dos Livros.
- Souaf, M., Wazani, Y. El, & Mouadili, M. (2015). Measuring Performance of Nonprofit Organizations by Evaluating Integration of Their Values in the Project Management Process. *Universal Journal of Management*, 3(2), 63–72.
- Sousa, C. U. de. (2018). A UE como espaço de liberdade, de segurança e de justiça. *Pensar a Segurança e a Defesa Europeia*. Lisboa: 09 de Maio: Instituto Universitário Militar.
- Speklé, R. F., & Widener, S. K. (2018). Challenging issues in survey research: Discussion and suggestions. *Journal of Management Accounting Research*, 30(2), 3–21. <https://doi.org/10.2308/jmar-51860>
- Stevens, D., & Vaughan-Williams, N. (2016). Citizens and Security Threats: Issues, Perceptions and Consequences Beyond the National Frame. *British Journal of Political Science*, 46(01), 149–175.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(I), 41–57.
- Talbot, C. (2008). Measuring Public Value A competing values approach. *The Work Foundation*, 1–28.
- Tellis, A. J., Bially, J., Layne, C., & McPherson, M. (2000). *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Telo, A. (2016). Um mundo em transformação. A decadência da Europa. In *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global* (1ª Edição, pp. 7–28). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Townshend, C. (2006). *O Terrorismo*. Vila Nova de Famalicão: Edições Quasi.
- Unidade Técnica de Apoio Orçamental. (2014). *Documento de Estratégia Orçamental: 2014 - 2018*. Lisboa: 21 de maio.
- United Nations. (2004). Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. In *A more secure world: Our shared responsibility* (Vol. 11). Retrieved from <http://www.un.org/secureworld/>

- Vasilescu, C. (2010). The advantages and disadvantages of implementing the Planning, Programming, Budgeting and Execution System (PPBES). *Workshop Unfolded during the Postgraduate Course in Planning Programming Budgeting System*, 1–120.
- Viana, V. R. (2014). *Portugal e a Defesa Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Viana, V. R., Gaspar, C., & Pinto, A. S. (2016). *Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança.”* Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Vicente, P. (2011). As Forças Armadas e a Segurança Interna. O Caso Nacional. *Boletim Ensino/Investigação*, 10(Maio), 771 a 789.
- Vieira, R. (2014). Segurança Nacional, Estratégia e Informações. In *Estudos de Homenagem Abel Cabral Couto* (pp. 273–292). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Vrabková, I. (2013). *Quality Management in Public Sector : Perspectives of Common Assessment Framework Model in the European Union Management kvality ve veřejném sektoru : perspektivy modelu Common Assessment Framework v Evropské unii*. 7, 145–159.
- Wagner, J. (2017). NATO’s 360 Degree Approach: Heading Towards Confrontation with Russia and the Rest of the World. In *Information on Politics and Society*. Brussels.
- Webber, D. (2004). Managing the Public’ s Money : From Outputs to Outcomes – and Beyond. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 101–122.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo De Caso - Planejamento e Métodos* (2ª Edição). Porto Alegre: Bookman.
- Zandee, D. (2019). 70 years of NATO : the Alliance in troubled waters. *Militaire Spectator*, (April), 172–179.

# *Anexos*

Anexo 1 – Extrato do Questionário Eurobarometer 432

QA3 - Na sua opinião, até que ponto são importantes os seguintes desafios à segurança interna da UE?

		Muito importante	Bastante Importante	Pouco importante	Nada importante	NS/NR
1	Crime organizado	1	2	3	4	5
2	Terrorismo	1	2	3	4	5
3	Cibercrime	1	2	3	4	5
4	Gestão das fronteiras externas da UE	1	2	3	4	5
5	Desastres naturais e provocados pelo ser humano	1	2	3	4	5

QA 9 - Na sua opinião, que papel desempenharia cada um dos seguintes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal?

		Um papel muito importante	Um papel importante	Um papel limitado	Não Desempenham qualquer papel	NS/NR
1	A polícia	1	2	3	4	5
2	O exército	1	2	3	4	5
3	O sistema judicial	1	2	3	4	5
4	As instituições e agências da UE	1	2	3	4	5
5	As associações de cidadãos	1	2	3	4	5
6	Os próprios cidadãos	1	2	3	4	5

Anexo 2 – Metodologia de gestão estratégica do EMGFA

**MAPA DA ESTRATÉGIA DO EMGFA**

<b>Visão</b>	<b>Servir Portugal com relevância, contribuindo para construir as Forças Armadas do futuro</b>		
<b>MISSÃO</b>	<b>Garantir a defesa militar da República, contribuir para a segurança nacional e internacional e apoiar o desenvolvimento e o bem-estar das populações</b>		
<b>EFICÁCIA</b>	<b>Orientações estratégicas</b>		
	<b>Reforçar a CREDIBILIDADE</b>	<b>SUPERAR as dificuldades</b>	<b>Aproveitar as OPORTUNIDADES</b>
<b>OPERACIONAL</b>	<b>INCREMENTAR</b> o contributo das FA para a ação externa da Defesa Nacional	<b>OTIMIZAR</b> o apoio das FA a emergências civis	<b>APROFUNDAR</b> a cooperação operacional com o SSI e o SIRP
<b>FLEXIBILIDADE</b>			
<b>ESTRUTURAL</b>	<b>REFORÇAR</b> o reconhecimento e as capacidades do IUM	<b>REESTRUTURAR</b> os órgãos do EMGFA	<b>MELHORAR</b> o Sistema de Saúde Militar e o HFAR
<b>EFICIÊNCIA</b>			
<b>GENÉTICA</b>	<b>FORTALECER</b> as capacidades operacionais	<b>DINAMIZAR</b> a edificação da capacidade de ciberdefesa nacional	<b>POTENCIAR</b> a Academia de Comunicações e Informação da NATO
<b>INTEROPERABILIDADE</b>			
<b>Valores</b>	<b>Disciplina</b>	<b>Lealdade</b>	<b>Honra</b>
			<b>Integridade</b>
			<b>Coragem</b>

Fonte: Ribeiro (2018).

# *Apêndices*



Apêndice A – Ameaças e riscos mundiais à segurança e defesa

País/ Organização	Documento enquadrante	Ameaças
EUA	<i>National Security Strategy</i> (NSS) de 2017 <sup>34</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proliferação e/ou uso de armas de destruição massiva;</li><li>• Surtos de doenças infecciosas globais graves;</li><li>• Emigração ilegal;</li><li>• Radicalismo e terrorismo;</li><li>• Crime organizado transnacional;</li><li>• Ciberameaças.</li></ul>
China	<i>Chinese Military Strategy</i> , de 26 de maio de 2015	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hegemonias (poder político e neo-intervenção);</li><li>• Competição internacional pela distribuição dos recursos e energia;</li><li>• Terrorismo transnacional e regional;</li><li>• Disputas territoriais, de fronteiras, étnicas e religiosas;</li><li>• Conflitos, crises e guerras regionais;</li><li>• Pirataria;</li><li>• Desastres naturais;</li><li>• Linhas de comunicação;</li><li>• Espaço e ciberespaço (ciberameaças).</li></ul>
Rússia	Estratégia de segurança nacional da Rússia para 2020, de 31 de dezembro de maio de 2016	<ul style="list-style-type: none"><li>• Investigação ou outras atividades desenvolvidas por serviços especiais, organizações de países estrangeiros, ou por pessoas singulares, que causem danos diretos à segurança;</li><li>• Atividades de organizações terroristas;</li><li>• Extremismo das atividades nacionalistas, religiosas e étnicas, ou desenvolvidas por outras organizações e estruturas, no sentido de destruírem a unidade e a integridade territorial da Rússia</li><li>• A atividade de organizações transnacionais associadas ao crime, ligadas ao tráfico ilegal, ao narcotráfico e a substâncias psicotrópicas, a armas, munições e explosivos; O crescimento persistente de atos criminosos, direcionados ao indivíduo, à propriedade, ao poder do estado, à segurança pública e económica, e atos ligados à corrupção;</li><li>• A expansão da OTAN e sua aproximação às fronteiras da Rússia;</li><li>• A rede norte-americana de laboratórios biológicos militares;</li><li>• As atividades ilícitas nos domínios cibernético e biológico;</li><li>• Questões relacionadas com o ambiente e a falta de recursos.</li></ul>

<sup>34</sup> Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (consultado em: 29MAI19)

<b>País/ Organização</b>	<b>Documento enquadrante</b>	<b>Ameaças</b>
OTAN	<i>Strategic Concept (2010)</i> <sup>35</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proliferação e/ou uso de armas de destruição massiva;</li><li>• Terrorismo e grupos extremistas;</li><li>• Ameaças fronteiriças;</li><li>• Crime organizado;</li><li>• Ciberataques;</li><li>• Destruição infraestruturas vitais;</li><li>• Guerra eletrónica;</li><li>• Desastres provocados pelas alterações climáticas</li></ul>
União Europeia (UE)	Estratégia de segurança interna, aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010	<ul style="list-style-type: none"><li>• O terrorismo em todas as suas formas;</li><li>• A criminalidade organizada;</li><li>• A cibercriminalidade;</li><li>• A criminalidade transfronteira;</li><li>• A violência em si mesma;</li><li>• Catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem;</li><li>• Os acidentes de viação.</li></ul>
Reino Unido	Estratégia Nacional de Segurança, publicada em outubro de 2010	<ul style="list-style-type: none"><li>• Terrorismo transnacional afetando o Reino Unido ou os seus interesses, incluindo um ataque por terroristas com meios NBQR e/ou o aumento dos níveis de terrorismo relacionado com a Irlanda do Norte;</li><li>• Ataques hostis ao espaço ciber do Reino Unido por outros estados e cibercrime em larga escala;</li><li>• Grandes acidentes ou catástrofes naturais que requeiram uma resposta nacional, tais como inundações costeiras graves que afetem três ou mais regiões do Reino Unido ou uma pandemia de gripe;</li><li>• Uma crise militar internacional entre estados, com implicações para o Reino Unido, os seus aliados e outros estados e atores não estatais.</li></ul>
França	Livro branco sobre defesa e segurança nacional,	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ameaças relacionadas com o poder, nomeadamente:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Conflitos entre Estados;</li><li>✓ Crescimento do investimento militar, em especial na Ásia;</li><li>✓ Poder da China e da Rússia;</li><li>✓ Destabilização regional;</li><li>✓ Proliferação de armas de destruição massiva;</li></ul></li></ul>

<sup>35</sup> Disponível em [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf) (consultado em 29MAI19)

País/ Organização	Documento enquadrante	Ameaças
	publicado em 29 de abril de 2013 <sup>36</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Ciberataques instigados por Estados.</li><li>• Riscos relacionados com a fraqueza;<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Estados fracos;</li><li>✓ Estados falhados.</li></ul></li><li>• Ameaças e riscos intensificados pela globalização;<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Movimentos de bens, mercados e pessoas;</li><li>✓ Pirataria;</li><li>✓ Terrorismo;</li><li>✓ Ciberataques e espaço.</li></ul></li></ul>
Portugal	Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 05 de abril de 2013	<ul style="list-style-type: none"><li>• O terrorismo</li><li>• A proliferação de armas de destruição massiva</li><li>• A criminalidade transnacional organizada</li><li>• A cibercriminalidade</li><li>• Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos</li></ul>
Nações Unidas	<i>Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004)</i> <sup>37</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pobreza;</li><li>• Doenças infecciosas e degradação ambiental;</li><li>• Conflitos entre e no seio dos Estados;</li><li>• Armas NBQR;</li><li>• Terrorismo;</li><li>• Crime organizado transnacional.</li></ul>

---

<sup>36</sup>

Disponível

em

<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/206186/2393586/file/White%20paper%20on%20defense%202013.pdf>

(consultado em: 29MAI19)

<sup>37</sup> Relatório intitulado “A more secure world: Our shared responsibility”. Disponível em

[http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf)

(consultado em 29MAI19).

Apêndice B – Guião das entrevistas semiestruturadas

**Entrevistas exploratórias**

**Entrevistados**

**(1)**

Nome: Paz Lopes

Posto: Tenente-Coronel

Função: Chefe da Repartição de Capacidades da Divisão de Planeamento de Forças do Estado – Maior do Exército

Lugar da Entrevista: Estado – Maior do Exército

Data: 05/02/2018

Duração aproximada: 01h30

**(2)**

Nome: Carlos Ferreira

Posto: Tenente-Coronel

Função: Chefe da Repartição de Recursos Financeiros da Divisão de Recursos do Estado – Maior do Exército

Lugar da Entrevista: Estado – Maior do Exército

Data: 05/02/2018

Duração aproximada: 01h30

**Guião das entrevistas**

1. Ao nível da atual política de defesa nacional, qual a importância das atuais capacidades militares?
2. As capacidades militares são desenvolvidas para fazer face às atuais ameaças e riscos (definidas no CEDN)?
3. É dada primazia à execução de determinadas capacidades militares em detrimento de outras?

4. Sendo um dos objetivos das FFAA, garantir a segurança dos cidadãos, de que forma eles poderão ser importantes nas políticas de defesa e no desempenho das FFAA?
5. Existe preocupação adicional com as ameaças conjunturais em detrimento das permanentes?
6. Que cuidados existem na edificação de capacidades?
7. Ao nível do atual sistema de gestão do desempenho utilizado como é feita a medição do desempenho?
8. Ao nível de um sistema de gestão (de desempenho) que aspetos consideram importantes medir ao nível do desempenho das FFAA (o que medir)?
9. Como implementar (metodologias de gestão)?
10. Outras metodologias têm sido estudadas, nomeadamente a Common Assessment Framework (CAF), virada para o desempenho do setor público?
11. Que tipos de resultados (organizacionais) deverão ser medidos?

## **Entrevistas de validação**

### **Entrevistados**

(3)

Nome: Loureiro

Posto: Tenente-Coronel

Função: Assessor responsável pelo Grupo de Acompanhamento do Planeamento da Defesa

Lugar da Entrevista: Direção Geral de Política e Defesa Nacional

Data: 20/01/2020

Duração aproximada: 02h00

(4)

Nome: Lemos Pires

Posto: Brigadeiro-General

Função: Subdiretor Geral de Política de Defesa Nacional

Lugar da Entrevista: Direção Geral de Política e Defesa Nacional

Data: 20/01/2020

Duração aproximada: 01h00

### **Guião das entrevistas**

1. Sendo um dos objetivos das FFAA, garantir a segurança dos cidadãos, de que forma poderão (os cidadãos) ser importantes nas políticas de defesa e no desempenho das FFAA?
2. Que mecanismos os cidadãos poderão utilizar, em termos de políticas de defesa?
3. Em que temáticas os cidadãos poderão ser ouvidos, em termos de políticas de defesa?
4. Para que as FFAA criem valor público têm que ir ao encontro das necessidades sociais atuais. Como considera que as FFAA poderão criar valor público?
5. Ao nível da atual política de defesa nacional, para o desempenho das FFAA no combate às atuais ameaças e riscos, o que considera necessário?

6. Ao nível da atual política de defesa nacional, para que servem as capacidades militares?
7. Que tipo de ameaças são mais preocupantes em termos de políticas de defesa nacional?
8. As atuais capacidades militares são suficientes para responder à atual política de defesa nacional?
9. Sabendo que uma das preocupações recentes dos cidadãos são os desastres naturais, existem capacidades militares para fazer face a estas ameaças?
10. É dada primazia à execução de determinadas capacidades militares em detrimento de outras ou ao nível das políticas de defesa, existe preocupação adicional com as ameaças conjunturais em detrimento das permanentes?
11. Os vetores constituintes das capacidades militares deverão ter todos a mesma importância?
12. Para o desempenho das FFAA como estas deverão atuar?
13. Que partes interessadas deverão ser tidas em conta nas políticas de defesa?
14. Ao nível do atual sistema de gestão do desempenho utilizado como é feita a medição do desempenho? Existem ferramentas ou modelos para medir o desempenho das FFAA e das suas capacidades militares?
15. Ao nível de um sistema de gestão (de desempenho) que aspetos consideram importantes medir ao nível do desempenho das FFAA (o que medir)?
16. Que tipo de indicadores considera necessário existirem para apoiar a tomada de decisão?
17. Deverá ser dada importância acrescida a algumas das componentes ou indicadores?

18. Que tipos de resultados (organizacionais) deverão ser medidos?
19. Que vantagens existiriam em implementar um modelo de medição do desempenho, contendo a gestão por capacidades?
20. Que tipo de requisitos deveria obedecer a gestão por capacidades militares?



Apêndice C – Guião de questionário aos militares

O presente questionário enquadra-se no âmbito de um Doutoramento em Gestão que me encontro a realizar no ISEG Lisbon School of Economics and Management, Universidade de Lisboa.

Este questionário pretende recolher a opinião dos militares sobre os desafios e políticas de segurança, o papel dos cidadãos e o desempenho das Forças Armadas Portuguesas (FFAA).

A prossecução deste objetivo só será possível com a sua imprescindível colaboração. O tempo estimado de preenchimento deste questionário é de 20 minutos.

Não existem respostas certas nem erradas. Apenas se pretende recolher a opinião dos militares. As suas respostas são de extrema importância para o sucesso desta investigação. Todas as respostas são anónimas, confidenciais e destinam-se apenas a tratamento estatístico.

Para alguma questão por favor usar o endereço eletrónico:

**[gomes.pja@mail.exercito.pt](mailto:gomes.pja@mail.exercito.pt)**

Muito obrigado,

Paulo Gomes

TCor AdMil

**Instruções de preenchimento:** Assinale a(s) resposta(s) a cada pergunta conforme as respetivas instruções. Todas as perguntas são obrigatórias, com exceção das questões abertas, se não quiser ou não souber responder a alguma questão, por favor assinale a opção “Não sabe/Não responde” (NS/NR). Ao terminar uma questão carregue na seta do lado direito para passar à questão seguinte. Para voltar à questão anterior, carregue na seta do lado esquerdo.

Não terá de completar o questionário todo de uma vez. Pode parar e fechar o seu browser. Quando quiser retomar o questionário, use novamente o link que lhe foi enviado e o questionário será retomado no ponto onde o tinha deixado. Se não se identificar nem concordar com as opções de determinada questão, dê a sua opinião na questão aberta respetiva.

1. Género

a. Masculino

b. Feminino

2. Idade (Pergunta aberta)

3. Habilitações literárias

a. 12º ano

b. Licenciatura

c. Mestrado

d. Doutoramento

4. Ramo a que pertence

a. Marinha;

b. Exército;

c. Força Aérea.

5. Posto

a. Oficial General

b. Oficial Superior

c. Capitão

d. Subalterno

6. Tempo de serviço efetivo (pergunta aberta)

7. Função militar que exerceu anteriormente

a. Comando

b. Direção ou Chefia

- c. Estado - Maior
- d. Chefia Técnica
- e. Execução
- f. Outra

8. Distrito de residência

- a. Aveiro
- b. Beja
- c. Braga
- d. Bragança
- e. Castelo Branco
- f. Coimbra
- g. Évora
- h. Faro
- i. Guarda
- j. Leiria
- k. Lisboa
- l. Portalegre
- m. Porto
- n. Santarém
- o. Setúbal
- p. Viana do Castelo
- q. Vila Real
- r. Viseu
- s. Arquipélago da Madeira
- t. Arquipélago dos Açores

9. Na sua opinião, até que ponto são importantes os seguintes desafios à segurança nacional de Portugal?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Crime organizado

- b. Terrorismo
- c. Cibercrime
- d. Gestão das fronteiras
- e. Desastres naturais e provocados pelo homem

10. Que outros desafios à segurança nacional considera importantes?

(Pergunta aberta)

11. Que importância atribui aos seguintes objetivos das atuais políticas de Segurança e Defesa Nacional?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. A independência nacional e a integridade do território
- b. A segurança dos cidadãos
- c. O funcionamento regular dos órgãos de soberania
- d. A manutenção ou o restabelecimento da paz
- e. O desenvolvimento de capacidades para enfrentar as ameaças e riscos à segurança nacional
- f. Desenvolvimento de capacidades de aplicação militar e também civil (duplo uso)
- g. Cumprimento dos compromissos internacionais (OTAN, UE, ONU)

12. Na sua opinião, que papel desempenharia cada um dos seguintes intervenientes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. A polícia (PSP, GNR)
- b. As Forças Armadas
- c. O sistema judicial
- d. As instituições e agências (ex: Gabinete Nacional de Segurança)
- e. As associações de cidadãos
- f. Os próprios cidadãos

13. Que outros intervenientes considera importantes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal?

(pergunta aberta)

14. Ao nível das atuais políticas de segurança e defesa nacional, considera importante os cidadãos serem ouvidos?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

15. Qual a importância que atribui a cada um dos seguintes mecanismos de participação dos cidadãos nas atuais políticas de segurança e defesa nacional?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

a. Voto eleitoral

b. Sondagens

c. Questionários

d. Internet e redes sociais

e. Programas na comunicação social (televisões, rádios, jornais)

f. Orçamento participativo

16. Que outros mecanismos de participação dos cidadãos considera importantes?

(Pergunta aberta)

17. Na sua opinião, qual a importância de ouvir os cidadãos nas seguintes temáticas?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

a. Identificação dos principais desafios à segurança e defesa nacional

b. Definição das prioridades em termos de ameaças e riscos à sua segurança

c. Definição das políticas de segurança e defesa nacional

d. Definição do esforço, em termos do PIB, para gastos com a defesa nacional

e. Avaliação da qualidade do serviço prestado

f. Avaliação do desempenho das FFAA

18. Concorda que existem obstáculos à participação dos cidadãos?

(0=NS/NR; 1=Discordo totalmente; 2=Discordo; 3= Discordo um pouco; 4= Não concordo, nem discordo; 5=Concordo um pouco; 6 = Concordo; 7= Concordo totalmente)

19. Na sua opinião, qual a importância dos seguintes obstáculos à participação dos cidadãos?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

a. Falta de interesse dos cidadãos

b. Pouca abertura das FFAA

c. Pouca divulgação sobre a atividade das FFAA

d. Desconhecimento dos cidadãos sobre a missão das FFAA

e. Desconhecimento dos cidadãos quanto à forma de atuar das FFAA

f. Linguagens distintas entre civis e militares

g. Por ser uma competência constitucional do Estado assegurar a defesa nacional, os cidadãos não sentem necessidade de participar

h. Desconhecimento de qual o mecanismo a usar para dar a opinião

i. Desconhecimento dos cidadãos quanto à partilha de responsabilidades entre as FFAA e as FSeg

20. Na sua opinião, que outros obstáculos existem à participação dos cidadãos?

(pergunta aberta)

21. Que aspetos considera importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos
- b. Atuação dentro da legalidade
- c. Cobertura e divulgação pela comunicação social
- d. Posição democrática e isenta do poder político
- e. Posição democrática e isenta das FFAA
- f. Suporte político
- g. Envolvimento dos cidadãos

22. Que outros aspetos considera importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA?

(pergunta aberta)

23. Que aspetos considera importantes para o desenvolvimento de capacidades operacionais das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Gestão dos recursos financeiros
- b. Gestão dos recursos humanos (recrutamento, treino, remunerações)
- c. Definição de procedimentos
- d. Lições aprendidas
- e. Atribuição interna de recursos
- f. Sistemas de gestão (incluindo a medição) de desempenho
- g. Capacidades militares com qualidade e em quantidade adequada

24. Que outros aspetos considera importantes para o desenvolvimento das capacidades operacionais das FFAA?

(pergunta aberta)

25. Que aspetos considera importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Melhorar as capacidades operacionais, para garantir mais sucesso nas missões
- b. Cumprir os objetivos de acordo com a visão e missão
- c. Analisar os resultados obtidos das missões e operações nos quadros da OTAN, UE, ONU, CPLP e outras parcerias bilaterais e multilaterais
- d. Contribuir para o bem-estar das populações, indo ao encontro de necessidades sociais dos cidadãos
- e. Ouvir os cidadãos quanto à qualidade das missões desempenhadas e a desempenhar
- f. Garantir a ligação entre os recursos utilizados, as atividades efetuadas, as capacidades militares desenvolvidas e as missões desempenhadas

26. Que outros aspetos considera importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual?

(pergunta aberta)

27. Que importância atribui aos seguintes aspetos para o desempenho das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Liderança
- b. Treino
- c. Equipamento
- d. Pessoal
- e. Infraestruturas
- f. Interoperabilidade
- g. Orçamento atribuído às FFAA
- h. Desenvolvimento de capacidades militares
- i. Missões para combater as atuais ameaças e riscos
- j. Atividades e tarefas realizadas (processos internos)

28. Que outros aspetos considera importantes para o desempenho das FFAA?



(pergunta aberta)

29. Em que medida concorda ou discorda das seguintes incumbências das FFAA para fazer face às atuais ameaças e riscos à segurança nacional?

(0=NS/NR; 1=Discordo totalmente; 2=Discordo; 3= Discordo um pouco; 4= Não concordo, nem discordo; 5=Concordo um pouco; 6 = Concordo; 7= Concordo totalmente)

- a. Garantir a independência nacional e a integridade territorial do Estado
- b. Assegurar os compromissos internacionais do Estado (treino, exercícios, operações, entre outros)
- c. Apoiar a paz e o auxílio humanitário fora do território nacional (operações)
- d. Garantir a segurança dos cidadãos portugueses
- e. Executar ações de cooperação técnico – militar
- f. Executar missões de proteção civil e melhoria da qualidade de vida das populações
- g. Cooperar com as forças de segurança no combate às atuais ameaças e riscos

30. Que outras incumbências considera que as FFAA deveriam ter?

(pergunta aberta)

31. Como avalia o atual desempenho das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Péssimo; 2=Muito mau; 3= Mau; 4= Razoável; 5=Bom; 6 = Muito bom; 7= Excelente)

- a. De forma global e geral
- b. No combate ao terrorismo
- c. No combate ao crime organizado
- d. No combate ao cibercrime
- e. Na gestão das fronteiras externas e internas
- f. Em desastres naturais e provocados pelo homem (cheias, incêndios, por exemplo)

32. Qual a importância das FFAA em satisfazer os seguintes grupos de interesse?  
(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)
- a. Pessoas pertencentes às FFAA
  - b. Cidadãos em geral
  - c. Comunidade nacional (forças de segurança, indústria de defesa, agências, organizações, comunicação social)
  - d. Comunidade internacional (países de língua portuguesa, UE, agências)
  - e. Órgãos de soberania do Estado (Tribunais, Assembleia da República)
  - f. Organizações internacionais (OTAN, ONU)
33. Que outros grupos de interesse considera importantes satisfazer?  
(Pergunta aberta)
34. Indique a importância das seguintes formas de atuação das FFAA:  
(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)
- a. Atingir a maximização dos resultados utilizando somente um determinado nível de recursos (financeiros, humanos e materiais)
  - b. Aquisição de recursos financeiros, humanos e materiais apropriados, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo
  - c. Utilizar os recursos necessários para alcançar os objetivos pretendidos
  - d. Aquisição de bens ou serviços, com características e aptidões para garantir padrões de qualidade
  - e. Capacidades operacionais com características e aptidões para garantir padrões de qualidade
  - f. Prestar missões de qualidade
35. Que outras formas de atuar das FFAA sugere?  
(Pergunta aberta)

36. Indique a importância dos seguintes fatores para avaliar e medir o desempenho das FFAA:

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. O custo dos recursos
- b. Grau de realização das atividades e tarefas
- c. Grau de cumprimento dos objetivos determinados
- d. Os resultados alcançados (pelas missões efetuadas)
- e. Quantidade de produtos e serviços realizados
- f. Qualidade dos produtos e serviços realizados
- g. Variação do consumo de recursos
- h. Variação do custo dos recursos
- i. Desenvolvimento das capacidades militares
- j. Relação entre o custo dos recursos e as capacidades militares utilizadas
- k. Relação entre as capacidades militares geradas e os resultados das missões
- l. Relação entre o custo dos recursos e os resultados das missões
- m. Relação entre as capacidades militares geradas e o custo dos recursos
- n. Execução do Orçamento de Estado atribuído
- o. Execução da Estratégia
- p. Desvios face ao planeamento
- q. Satisfação dos cidadãos face aos serviços prestados
- r. Satisfação dos militares
- s. Satisfação de outros *stakeholders*

37. Que outros fatores considera relevantes para avaliar e medir o desempenho das FFAA?

(pergunta aberta)

38. Qual a importância da utilização das seguintes metodologias para avaliar e medir o desempenho das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Modelo orientado para os meios (financeiros, materiais e humanos) e os resultados alcançados
- b. Modelo orientado para a gestão estratégica das capacidades operacionais, em termos de edificação, sustentação, estruturação (organização e composição) e seu emprego
- c. Modelo orientado para o impacto social, capacidades militares, processos internos, e gestão de recursos (financeiros, humanos, técnicos)
- d. Modelo orientado para o planeamento, execução e controlo das atividades realizadas
- e. Modelo orientado para a estratégia, os recursos, a execução e a análise do desempenho
- f. Modelo orientado para a gestão das capacidades militares ao longo do seu ciclo de vida

39. Que outro tipo de metodologias considera relevantes para avaliar e medir o desempenho das FFAA?

(pergunta aberta)

O questionário está concluído. Caso queira alterar alguma(s) da(s) sua(s) resposta(s), é favor utilizar a seta da esquerda para retornar atrás. Caso não queira alterar, para terminar o questionário, por favor utilize a seta da direita para passar ao ecrã seguinte. Depois deste passo, já não será possível editar as respostas do questionário. Para alguma questão por favor usar o endereço eletrónico:

[gomes.pja@mail.exercito.pt](mailto:gomes.pja@mail.exercito.pt)

## Apêndice D – Guião de questionário aos cidadãos

O presente questionário enquadra-se no âmbito de um Doutoramento em Gestão que me encontro a realizar no ISEG Lisbon School of Economics and Management, Universidade de Lisboa.

Este questionário pretende recolher a opinião dos cidadãos sobre os desafios e políticas de segurança, o papel dos cidadãos e o desempenho das Forças Armadas Portuguesas (FFAA).

A prossecução deste objetivo só será possível com a sua imprescindível colaboração. O tempo estimado de preenchimento deste questionário é de 20 minutos.

Não existem respostas certas nem erradas. Apenas se pretende recolher a opinião dos militares. As suas respostas são de extrema importância para o sucesso desta investigação. Todas as respostas são anónimas, confidenciais e destinam-se apenas a tratamento estatístico.

Para alguma questão por favor usar o endereço eletrónico:

**[gomes.pja@gmail.com](mailto:gomes.pja@gmail.com)**

**Muito obrigado,  
Paulo Gomes**

**Instruções de preenchimento:** Assinale a(s) resposta(s) a cada pergunta conforme as respetivas instruções. Todas as perguntas são obrigatórias, com exceção das questões abertas, se não quiser ou não souber responder a alguma questão, por favor assinale a opção “Não sabe/Não responde” (NS/NR). Ao terminar uma questão carregue na seta do lado direito para passar à questão seguinte. Para voltar à questão anterior, carregue na seta do lado esquerdo.

Não terá de completar o questionário todo de uma vez. Pode parar e fechar o seu browser. Quando quiser retomar o questionário, use novamente o link que lhe foi enviado e o questionário será retomado no ponto onde o tinha deixado.

Se não se identificar nem concordar com as opções de determinada questão, dê a sua opinião na questão aberta respetiva.

1. Género
  - a. Masculino
  - b. Feminino
  
2. Idade (Pergunta aberta)
  
3. Habilitações literárias
  - a. Básico – 1º ciclo incompleto
  - b. Básico – 1º ciclo (4º ano)
  - c. Básico – 2º ciclo (6º ano)
  - d. Básico – 3º ciclo (9º ano)
  - e. Secundário (12º ano)
  - f. Licenciatura
  - g. Mestrado
  - h. Doutoramento
  
4. Cumpriu Serviço Militar?
  - a. Sim
  - b. Não
  
5. Profissão
  - a. Dirigentes, diretores e gestores executivos
  - b. Professores e investigadores
  - c. Técnicos Superiores
  - d. Técnicos de nível intermédio
  - e. Pessoal administrativo ou operacional
  - f. Comerciais
  - g. Trabalhadores da agricultura, da pesca e da floresta
  - h. Trabalhadores da indústria, construção e artífices
  - i. Militar
  - j. Estudantes
  - k. Reformados
  - l. Desempregados
  - m. Domésticos

6. Distrito de residência

- a. Aveiro
- b. Beja
- c. Braga
- d. Bragança
- e. Castelo Branco
- f. Coimbra
- g. Évora
- h. Faro
- i. Guarda
- j. Leiria
- k. Lisboa
- l. Portalegre
- m. Porto
- n. Santarém
- o. Setúbal
- p. Viana do Castelo
- q. Vila Real
- r. Viseu
- s. Arquipélago da Madeira
- t. Arquipélago dos Açores

7. Na sua opinião, até que ponto são importantes os seguintes desafios à segurança nacional de Portugal?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Crime organizado
- b. Terrorismo
- c. Cibercrime
- d. Gestão das fronteiras
- e. Desastres naturais e provocados pelo homem

8. Que outros desafios à segurança nacional considera importantes?

(Pergunta aberta)

9. Na sua opinião, que papel desempenharia cada um dos seguintes intervenientes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

a. A polícia (PSP, GNR)

b. As Forças Armadas

c. O sistema judicial

d. As instituições e agências (ex: Gabinete Nacional de Segurança)

e. As associações de cidadãos

f. Os próprios cidadãos

10. Que outros intervenientes considera importantes para garantir a segurança dos cidadãos em Portugal?

(pergunta aberta)

11. Que importância atribui aos seguintes objetivos das atuais políticas de Segurança e Defesa Nacional?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

a. A independência nacional e a integridade do território

b. A segurança dos cidadãos

c. O funcionamento regular dos órgãos de soberania

d. A manutenção ou o restabelecimento da paz

e. O desenvolvimento de capacidades para enfrentar as ameaças e riscos à segurança nacional

f. Desenvolvimento de capacidades de aplicação militar e também civil (duplo uso)

g. Cumprimento dos compromissos internacionais (OTAN, UE, ONU)



12. Ao nível das atuais políticas de segurança e defesa nacional, considera importante os cidadãos serem ouvidos?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

13. Qual a importância que atribui a cada um dos seguintes mecanismos de participação dos cidadãos nas atuais políticas de segurança e defesa nacional?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Voto eleitoral
- b. Sondagens
- c. Questionários
- d. Internet e redes sociais
- e. Programas na comunicação social (televisões, rádios, jornais)
- f. Orçamento participativo

14. Que outros mecanismos de participação dos cidadãos considera importantes?  
(Pergunta aberta)

15. Na sua opinião, qual a importância de ouvir os cidadãos nas seguintes temáticas?  
(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Identificação dos principais desafios à segurança e defesa nacional
- b. Definição das prioridades em termos de ameaças e riscos à sua segurança
- c. Definição das políticas de segurança e defesa nacional
- d. Definição do esforço, em termos do PIB, para gastos com a defesa nacional
- e. Avaliação da qualidade do serviço prestado
- f. Avaliação do desempenho das FFAA

16. Concorda que existem obstáculos à participação dos cidadãos?  
(0=NS/NR; 1=Discordo totalmente; 2=Discordo; 3= Discordo um pouco; 4= Não concordo, nem discordo; 5=Concordo um pouco; 6 = Concordo; 7= Concordo totalmente)
17. Na sua opinião, qual a importância dos seguintes obstáculos à participação dos cidadãos?  
(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)
- a. Falta de interesse dos cidadãos
  - b. Pouca abertura das FFAA
  - c. Pouca divulgação sobre a atividade das FFAA
  - d. Desconhecimento dos cidadãos sobre a missão das FFAA
  - e. Desconhecimento dos cidadãos quanto à forma de atuar das FFAA
  - f. Linguagens distintas entre civis e militares
  - g. Por ser uma competência constitucional do Estado assegurar a defesa nacional, os cidadãos não sentem necessidade de participar
  - h. Desconhecimento de qual o mecanismo a usar para dar a opinião
  - i. Desconhecimento dos cidadãos quanto à partilha de responsabilidades entre as FFAA e as FSeg.
18. Na sua opinião, que outros obstáculos existem à participação dos cidadãos?  
(pergunta aberta)
19. Na gestão das Forças Armadas Portuguesas, qual a importância de assegurar?
- a. A racionalidade económica
  - b. A estrutura e processos organizacionais para prestar o seu serviço
  - c. O desempenho organizacional orientado para o cidadão
  - d. O envolvimento e colaboração democrática do cidadão

20. Que aspetos considera importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Alinhamento da missão com os valores defendidos pelos cidadãos
- b. Atuação dentro da legalidade
- c. Cobertura e divulgação pela comunicação social
- d. Posição democrática e isenta do poder político
- e. Posição democrática e isenta das FFAA
- f. Suporte político
- g. Envolvimento dos cidadãos

21. Que outros aspetos considera importantes para que haja legitimidade na atuação das FFAA?

(pergunta aberta)

22. Que aspetos considera importantes para as Forças Armadas poderem cumprir as suas missões?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Gestão dos recursos financeiros
- b. Gestão dos recursos humanos (recrutamento, treino, remunerações)
- c. Definição de procedimentos
- d. Lições aprendidas
- e. Atribuição interna de recursos
- f. Sistemas de gestão (incluindo a medição) de desempenho
- g. Capacidades militares\* com qualidade e em quantidade adequada

\* Entenda-se por capacidade militar o conjunto de elementos que contribuem para realização de missões, englobando a doutrina, a organização, o treino, o material, a liderança, o pessoal e as infraestruturas.

23. Que outros aspetos considera importantes para as FFAA poderem cumprir as suas missões?

(pergunta aberta)

24. Que aspetos considera importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Melhorar as capacidades operacionais, para garantir mais sucesso nas missões
- b. Cumprir os objetivos de acordo com a visão e missão
- c. Analisar os resultados obtidos das missões e operações nos quadros da OTAN, UE, ONU, CPLP e outras parcerias bilaterais e multilaterais
- d. Contribuir para o bem-estar das populações, indo ao encontro de necessidades sociais dos cidadãos
- e. Ouvir os cidadãos quanto à qualidade das missões desempenhadas e a desempenhar
- f. Garantir a ligação entre os recursos utilizados, as atividades efetuadas, as capacidades militares desenvolvidas e as missões desempenhadas

25. Que outros aspetos considera importantes para que a atuação das FFAA ofereça respostas às necessidades da sociedade atual?

(pergunta aberta)

26. Que importância atribui aos seguintes aspetos para o desempenho das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)

- a. Liderança
- b. Treino
- c. Equipamento
- d. Pessoal
- e. Infraestruturas
- f. Interoperabilidade

g. Orçamento atribuído às FFAA

h. Desenvolvimento de capacidades militares\*

i. Missões para combater as atuais ameaças e riscos

j. Atividades e tarefas realizadas (processos internos)

\* Entenda-se por capacidade militar o conjunto de elementos que contribuem para realização de missões, englobando a doutrina, a organização, o treino, o material, a liderança, o pessoal e as infraestruturas.

27. Que outros aspetos considera importantes para o desempenho das FFAA?

(pergunta aberta)

28. Em que medida concorda ou discorda que as Forças Armadas Portuguesas devem desempenhar as seguintes tarefas para fazer face às atuais ameaças e riscos à segurança nacional?

(0=NS/NR; 1=Discordo totalmente; 2=Discordo; 3= Discordo um pouco; 4= Não concordo, nem discordo; 5=Concordo um pouco; 6 = Concordo; 7= Concordo totalmente)

a. Garantir a independência nacional e a integridade territorial do Estado

b. Assegurar os compromissos internacionais do Estado (treino, exercícios, operações, entre outros)

c. Apoiar a paz e o auxílio humanitário fora do território nacional (operações)

d. Garantir a segurança dos cidadãos portugueses

e. Executar ações de cooperação técnico – militar

f. Executar missões de proteção civil e melhoria da qualidade de vida das populações

g. Cooperar com as forças de segurança no combate às atuais ameaças e riscos

29. Que outras tarefas considera que as FFAA deveriam ter?

(pergunta aberta)

30. Como avalia o atual desempenho das FFAA?

(0=NS/NR; 1=Péssimo; 2=Muito mau; 3= Mau; 4= Razoável; 5=Bom; 6 = Muito bom; 7= Excelente)

a. De forma global e geral

b. No combate ao terrorismo

- c. No combate ao crime organizado
  - d. No combate ao cibercrime
  - e. Na gestão das fronteiras externas e internas
  - f. Em desastres naturais e provocados pelo homem (cheias, incêndios, por exemplo)
31. Qual a importância das FFAA em satisfazer os seguintes grupos de interesse?  
(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)
- a. Pessoas pertencentes às FFAA
  - b. Cidadãos em geral
  - c. Comunidade nacional (forças de segurança, indústria de defesa, agências, organizações, comunicação social)
  - d. Comunidade internacional (países de língua portuguesa, UE, agências)
  - e. Órgãos de soberania do Estado (Tribunais, Assembleia da República)
  - f. Organizações internacionais (OTAN, ONU)
32. Que outros grupos de interesse considera importantes satisfazer?  
(Pergunta aberta)
33. Indique a importância das FFAA portuguesas:  
(0=NS/NR; 1=Não importante de todo; 2=Não importante; 3= Ligeiramente não importante; 4= Nem não importante, nem importante; 5=Ligeiramente Importante; 6 = Importante; 7= Extremamente importante)
- g. Atingir a maximização dos resultados utilizando somente um determinado nível de recursos (financeiros, humanos e materiais)
  - h. Aquisição de recursos financeiros, humanos e materiais apropriados, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo
  - i. Utilizar os recursos necessários para alcançar os objetivos pretendidos
  - j. Aquisição de bens ou serviços, com características e aptidões para garantir padrões de qualidade
  - k. Capacidades operacionais com características e aptidões para garantir padrões de qualidade

1. Prestar missões de qualidade
34. Que outras formas de atuar das FFAA sugere?
- (Pergunta aberta)

Para concluir este questionário e poder caracterizar o perfil dos participantes, por favor indique o rendimento líquido mensal do seu agregado familiar

- a. < 500 €
- b. Entre 501 € - 1.000 €
- c. Entre 1.001 € - 2.000 €
- d. Entre 2.001 € - 3.000 €
- e. Entre 3.001 € - 4.000 €
- f. Entre 4.001 € - 5.000 €
- g. > 5.000 €
- h. Não sabe / não responde

Por favor utilize o espaço seguinte para deixar algum comentário adicional que queira fazer no âmbito deste questionário

---

O questionário está concluído. Caso queira alterar alguma(s) da(s) sua(s) resposta(s), é favor utilizar a seta da esquerda para retornar atrás. Caso não queira alterar, para terminar o questionário, por favor utilize a seta da direita para passar ao ecrã seguinte. Depois deste passo, já não será possível editar as respostas do questionário. Para alguma questão por favor usar o endereço eletrónico:

[gomes.pja@gmail.com](mailto:gomes.pja@gmail.com).

Obrigado pela sua participação.

Apêndice E – Lista de entidades a que foi distribuído o questionário dos cidadãos

Entidade	Divulgação	
	Efetuada	Não efetuada
Instituto Nacional de Administração	Sim	
Grudis	Sim	
DECO		Por força da Lei de Proteção de dados
Federação Nacional dos Professores		Por força da Lei de Proteção de dados
Federação Nacional da Educação		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato dos Professores do Norte		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato dos Professores da região Centro		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato dos Professores da Grande Lisboa		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato dos Professores da Zona Sul		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato dos Professores da região Açores		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato dos Professores da Madeira		Por força da Lei de Proteção de dados
Sindicato Nacional dos Professores Licenciados pelos Politécnicos e Universidades		Por força da Lei de Proteção de dados
Ordem dos Contabilistas Certificados	Sim	
Ordem dos Economistas	Sim	
Ordem dos Engenheiros		Por força da Lei de Proteção de dados
Ordem dos Médicos		Por força da Lei de Proteção de dados
Ordem dos Enfermeiros		Por força da Lei de Proteção de dados
Ordem dos Arquitetos		Por força da Lei de Proteção de dados
Ordem dos Psicólogos		Por força da Lei de Proteção de dados
Universidade do Minho	Sim	
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Sim	
Universidade de Évora	Sim	
Universidade do Algarve	Sim	
Universidade Católica do Porto		Por força da Lei de Proteção de dados
Universidade Católica de Lisboa		Por força da Lei de Proteção de dados
Universidade Católica de Viseu		Por força da Lei de Proteção de dados
Universidade Católica de Braga		Por força da Lei de Proteção de dados
Universidade Nova de Lisboa	Sim	
Universidade de Lisboa	Sim	
Instituto Superior de Economia e Gestão	Sim	
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias	Sim	
Universidade de Coimbra	Sim	
Faculdade de Economia Coimbra	Sim	
Faculdade de Farmácia Coimbra		Não se inseria nas áreas de leccionamento



Entidade	Divulgação	
	Efetuada	Não efetuada
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade Arquitetura		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Belas Artes		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Ciências		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Direito		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Farmácia		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Letras		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Psicologia		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Medicina		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Motricidade Humana		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Medicina Dentária		Não se inseria nas áreas de leccionamento
Faculdade de Medicina Veterinária		Não se inseria nas áreas de leccionamento

Apêndice F – Sinopses e categorias de análise das entrevistas

Linha de investigação	Categoria de análise	Sinopses			
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4
Papel dos cidadãos	Envolvimento dos cidadãos	Não sei se será importante envolver os cidadãos (...). Os conhecimentos que têm são limitados. (...) um dos objetivos (...) será sempre estar ao serviço dos cidadãos	deverão dizer se se sentem seguros (...) como os poderemos ajudar (...). Pronunciarem-se sobre o que fazemos, não lhes compete a eles.	O Estado deve ser responsável por garantir que todos os cidadãos possam desenvolver uma consciência coletiva. Deve ser feito através de medidas concretas e não só do MDN (...). Ao nível da aprendizagem nas escolas, podem ser desenvolvidas várias ações (...).	"para haver políticas de defesa, tem de haver vontade política e dos próprios cidadãos. Política não só da Defesa, mas também dos outros ministérios em divulgar, informar e esclarecer o cidadão. (...) os cidadãos também têm que ter vontade na recolha de informação. Existem diversas ações efetuadas pelo MDN onde os cidadãos poderão participar, nomeadamente em seminários e cursos de formação. Só assim se consegue convencer os cidadãos da importância das FFAA.
	Políticas de segurança e defesa	(...) o fundamental é serem levantadas necessidades em termos de Capacidades Militares, para que as mesmas possam efetuar as missões e combater as ameaças (...). As capacidades resultam das orientações internacionais (OTAN), das orientações políticas e estratégicas do Estado – Maior General das Forças Armadas e do próprio ramo, orientações estas assentes no atual CEDN.	As capacidades militares resultam do atual Ciclo de Planeamento de Defesa, sendo depois transpostas para a Lei de Programação Militar (LPM). (...). Cada capacidade militar tem um orçamento definido. (...) existem diversas capacidades militares, mas os nomes não são elucidativos de servirem para combater as ameaças, mas o propósito delas é esse.	As políticas de defesa e as missões primordiais das FFAA, decorrem do CEDN. (...) as missões de proteção civil apesar de serem importantes, não podem afetar a capacidade para efetuar outras missões. Têm de ser sempre missões de apoio, não pondo em causa as outras missões prioritárias.	As políticas fundamentais são a segurança do território, os compromissos internacionais, a defesa coletiva e estar ao serviço do bem-estar dos cidadãos. (...) as missões de proteção civil deverão ser em apoio às autoridades respetivas, não devendo ser primordiais.

Linha de investigação	Categoria de análise	Sinopses			
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4
Desempenho das FFAA	Criação de valor público	(...) Estando as incumbências das FFAA bem definidas, um dos objetivos do Exército será sempre estar ao serviço dos cidadãos, devendo ser o poder político e estratégico a definir como proteger os cidadãos.	Atuação das FFAA de acordo com a visão e missão	Não penso objetivamente que as FFAA tenham de ir ao encontro das necessidades sociais, mas sim ao encontro das necessidades do Estado: segurança, desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos	As FFAA deverão gerir os recursos vitais, procurando o bem comum dos cidadãos
	Ciclo de gestão pública	As capacidades militares são fundamentais para o cumprimento adequado das missões. Elas são constituídas por diversos vetores de desenvolvimento, nomeadamente, o pessoal, o treino, o equipamento, as infraestruturas, a interoperabilidade e a liderança (...). Deverão ser edificadas para fazer face às diversas ameaças, ameaças essas que são permanentes e conjunturais	As capacidades militares são vistas como importantes para a maximização das missões. (...) através dos seus vetores de desenvolvimento. É através do emprego das suas capacidades que se cumprem as missões.	As capacidades militares é que permitem cumprir as missões (...) Mas só com recursos é que conseguimos edificar e manter as capacidades militares	A defesa deverá ser vista como um investimento e não uma despesa. Todas as componentes são importantes. (...) assim consegue-se estar ao serviço dos portugueses. O orçamento atribuído não deverá ser criticado. Existem compromissos internacionais.
	Ciclo de gestão pública	(...) fazendo missões com qualidade e eficácia, estamos a fazer face às atuais ameaças.	O propósito das capacidades militares e cumprimento das missões é combater as ameaças	(...) o que considero necessário é que os ciclos de planeamento sejam cumpridos, que as capacidades sejam edificadas e que as unidades que dispõem dessas capacidades tenham financiamento para as treinar e as operacionalizar (...)	O combate às ameaças é feito com os recursos, as capacidades e com missões bem executadas. O maior desafio é a gestão dos recursos (...) devemos procurar adquirir bens que permitam um duplo uso - civil e militar (...) mas é importante também a estrutura organizacional no assegurar das políticas de defesa nacional. Tudo isto deverá ser visto como um sistema.
	Ciclo de gestão pública	A edificação das capacidades militares tem como suporte financeiro a atual Lei de Programação Militar.	As capacidades militares são financiadas pela LPM. Existem capacidades militares que devido ao tipo de equipamentos acabam por comprometer uma fatia orçamental maior do que	Não existem capacidades militares mais importantes. Mas uma capacidade deve ser elegível em função do grau de ameaça que visa combater, ponderando os custos não só da sua edificação, mas também, da	Todas as capacidades militares são importantes. A partir do momento que se têm de edificar certas capacidades, é porque são importantes.

Linha de investigação	Categoria de análise	Sinopses			
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4
			outras	sua posterior manutenção (eficiência).	
	Ciclo de gestão pública	É fundamental assegurarem-se elevadas execuções orçamentais ao nível da LPM (...).	(...). Na LPM a grande preocupação ao nível das diversas capacidades são as taxas de execução e os equipamentos já adquiridos e entregues.	A grande preocupação nos relatórios são as execuções previstas, planeadas e executadas da LPM. O pessoal é outro aspeto importante que consta nos relatórios	A LPM é um dos instrumentos das políticas de segurança e defesa. Instrumento meramente financeiro, mas não pode ser o único instrumento (...). As capacidades têm vetores de desenvolvimento
Modelo de medição de desempenho	Medição da satisfação	(...) O atual modelo mede fundamentalmente a execução de projetos. As capacidades militares são vistas como projetos	Os indicadores atualmente existentes permitem medir somente o orçamento atribuído, executado e as atividades realizadas das capacidades militares	O modelo de gestão de desempenho a basear-se na gestão por capacidades está a surgir. Está a ser feito o primeiro relatório de gestão de capacidades (2020). Sendo o primeiro, torna-se importante melhorá-lo e aperfeiçoá-lo.	Ao nível político, a medição é importante para se apresentarem perceções do desempenho junto do poder político.
	Medição do ciclo de gestão pública	O desempenho mede-se assim, através das taxas de execução das tarefas e através das taxas de execução orçamental e os materiais que foram adquiridos. A medição dos outputs e outcomes, seria fundamental para se garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos definidos (...)	(...) Os indicadores que se encontram implementados, ao nível do QUAR, destacam acima de tudo a eficácia, em detrimentos dos restantes, nomeadamente, a eficiência e a qualidade. A medição da eficiência e da qualidade também é inexistente no controlo da lei que financia a edificação das capacidades militares. Os indicadores atualmente existentes permitem medir somente o orçamento atribuído e as atividades realizadas.	O desempenho das FFAA mede-se de forma subjetiva, mas em operações, pode ser de forma objetiva (...). Pelo cumprimento das tarefas táticas (Measures of Performance - MoP) e pela avaliação do alcance dos efeitos operacionais definidos (Measures of Effectiveness - MoE).	Os indicadores deverão ser quantitativos e qualitativos, para apoio ao nível estratégico e político, respetivamente. Para a tomada de decisão política são fundamentais a medição dos objetivos ligados às políticas

Linha de investigação	Categoria de análise	Sinopses			
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4
	Medição da forma de atuar	(...) um modelo virado para a gestão de capacidades, ao nível dos diversos vetores e ciclo de vida dos equipamentos carece de ser implementado. Iria permitir apoiar a tomada de decisão e verificar as capacidades que são fundamentais ao cumprimento das diversas missões, no combate às atuais ameaças (...)	Havendo grande preocupação com a execução da LPM para as capacidades militares, a eficácia e eficiência destas e dos respetivos vetores seria importante	Uma capacidade deve ser elegível pela sua eficiência (...). Tem de ser ter em conta os custos da sua edificação e manutenção e o seu emprego com qualidade.	Sendo o grande desafio a gestão de recursos, esse modelo tem de os medir. (...) sabendo-se que alguns deles são intangíveis, a perceção do desempenho tem de ser dada, por indicadores qualitativos.
	Forma de medição	(...) o mais importante é a forma como se deve medir o desempenho em detrimento da existência de um modelo de gestão, sem adequados indicadores.	(...) seria vantajoso medir a execução orçamental, a edificação de capacidades, e a monitorização dos projetos.	(...) entendo haver pelo menos três dimensões que podem e devem ser "medidas": - A edificação da capacidade até atingir a IOC e a FOC, a manutenção da capacidade de acordo com as orientações dadas, o emprego das capacidades, no cumprimento dos Planos de Operações.	O problema não está na metodologia, mas sim nas estruturas organizacionais. É difícil se medir o desempenho (...) só através de perceções é que poderemos informar a componente política.

Apêndice G – Modelo de estrutura do relatório de capacidades

1. Órgão/Ramo
2. Enquadramento
  - a. Políticas de segurança e defesa nacional
  - b. Orientações políticas para o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
  - c. Orientações Estratégicas e Operacionais
  - d. Apreciação global de execução da LPM
3. Capacidade militar x1
  - a. Breve descrição da capacidade
  - b. Recursos
    - (1) Recursos financeiros
      - (a) Indicadores de economia
        - Taxa de execução orçamental por capacidades
        - Tipo de procedimentos de contratação
    - (2) Recursos humanos
      - (a) Indicadores
        - Economia - N° de efetivos
        - Economia - Relação entre o n° de efetivos existentes e os necessários
        - Qualidade - Taxa de retenção de efetivos
    - (3) Bens e serviços
      - (b) Indicadores
        - Qualidade - Relação entre o n° de entregas dentro do padrão e as entregas totais
  - c. Atividades
    - (1) Atividades planeadas e desenvolvidas
    - (2) Indicadores
      - Prazos de execução - Tempo de cumprimento
      - Prazos de execução - Taxa de cumprimento dos prazos planeados
      - Grau de realização – Grau de realização das atividades
      - Economia - Taxa de execução orçamental das atividades

d. Edificação e manutenção da capacidade

(1) Apreciação global

(a) Indicadores

- Qualidade - Taxa de cumprimento de padrões e requisitos operacionais iniciais (IOC)
- Qualidade - Taxa de cumprimento de padrões e requisitos operacionais finais (FOC)
- Eficácia - Taxa de cumprimento dos objetivos de edificação definidos
- Eficiência - Grau de eficiência de atuação da capacidade militar
- Eficiência - Grau de eficiência de planeamento da capacidade militar
- Produtividade - Grau de produtividade da capacidade militar
- Grau de desenvolvimento - Grau de desenvolvimento das capacidades
- Grau de satisfação das capacidades militares - Avaliação da satisfação através de grupos focais e método Delphi

(2) Vetor de desenvolvimento y1

(a) Indicadores

- Eficácia - Taxa de cumprimento dos objetivos de edificação definidos
- Eficácia - Taxa de cumprimento dos objetivos de manutenção definidos
- Grau de desenvolvimento - Grau de desenvolvimento do vetor

(3) Vetor de desenvolvimento y2

(...)

e. Resultados alcançados

(1) Missões desempenhadas

(a) Breve descrição do empenhamento

(b) Enquadramento legal sancionatório

(c) Indicadores

- Qualidade - Grau de operacionalidade da capacidade
- Qualidade - Grau de prontidão da capacidade
- Qualidade - Grau de satisfação do utilizador em relação aos recursos utilizados
- Eficácia - Grau de cumprimento dos objetivos táticos e operacionais
- Eficiência - Grau de eficiência da missão

- Produtividade - Tipo de missões efetuadas de combate aos atuais desafios
  - Atuação democrática e legal - Índice de alinhamento da missão com as necessidades dos cidadãos
  - Atuação democrática e legal - Grau de atuação dentro da legalidade
  - Grau de satisfação - Grau de satisfação do desempenho no cumprimento das missões
- (2) Partes interessadas envolvidas
- (a) Indicadores
- Grau de satisfação - Grau de satisfação do público-alvo pelos serviços prestados pelas FFAA
- (3) Objetivos – chave de desempenho
- (a) Objetivos planeados e executados
- (b) Indicadores
- Grau de cumprimento - Grau de cumprimento dos objetivos organizacionais
  - Contributo das FFAA para as políticas de DN - Índice de contribuição das FFAA para políticas de DN
  - Grau de satisfação - Grau de satisfação do desempenho geral
4. Conclusões
5. Recomendações e propostas